

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA
EN CIENCIAS JURÍDICAS

EJECUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS EN EL
ECUADOR

ANDREA CADENA OLEAS

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO RIVADENEIRA

QUITO, 2011

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

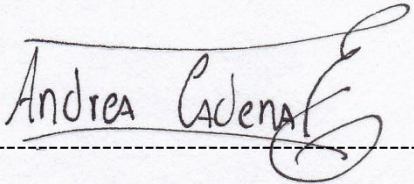
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Andrea Belén Cadena Oleas, C.C. 100297749-2, autora del trabajo de graduación intitulado: Ejecución del Sistema Nacional de Competencias en el Ecuador, previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA:**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la universidad.

Quito, 22 de marzo del 2011



Handwritten signature of Andrea Cadena Oleas, written in black ink on a light background. The signature is cursive and includes a large flourish at the end. Below the signature is a horizontal dashed line.

C.C. 1002977492

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a Dios, el amigo incondicional que nunca me ha abandonado, a mis padres Hernán y Aída que con su ejemplo de trabajo y rectitud me han brindado la fuerza necesaria para nunca rendirme y luchar por mis sueños, a Luis mi enamorado por su presencia constante y amor sincero que han enriquecido mi vida. Y a mis abuelitas por ser mi inspiración y fuerza en los momentos de flaqueza.

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar al Divino Niño por estar siempre a mi lado cuidándome y guiando mis acciones. A mi familia por su compañía, preocupación, consejos y apoyo sin los cuales no hubiera sido posible la consecución de mis metas. A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por ser la institución que me ha formado con los conocimientos y valores imprescindibles para ser una exitosa profesional. Al Dr. Luis Cifuentes por su valiosa contribución en el desarrollo del presente trabajo.

Al Dr. Miguel Ángel Bossano por su excelente disposición para compartir sus conocimientos y experiencia, los cuales han sido fundamentales para la elaboración de este trabajo de investigación, así como por su trabajo competente y responsable.

RESUMEN

Dada la coyuntura social y política que vive el país alrededor del tema de la descentralización, motivada por el nuevo proyecto de descentralización que se pretende poner en marcha a través de los preceptos consagrados en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Me parece pertinente analizar por medio de este trabajo de investigación el desarrollo y evolución de este proceso con el fin de dar un aporte a la sociedad acerca de los aspectos académicos y jurídicos más relevantes de la descentralización.

El objetivo central de este trabajo de investigación es trascender del proceso de simple consagración de normas sobre descentralización en instrumentos jurídicos, e ir más allá con la propuesta de políticas públicas, planes y programas que permitan implementar un efectivo proceso descentralizador.

La presente disertación es una investigación de tipo exploratoria, ya que es un primer acercamiento que se realiza acerca de los efectos que tendrá la aplicación del COOTAD en la realidad ecuatoriana y sus avances normativos y aspectos negativos; por esta razón sus resultados pueden servir de base en futuras investigaciones. Se empleará los métodos dogmático, exegético e histórico jurídico, ya que es fundamental el análisis de la doctrina existente sobre el tema, así como el estudio del texto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como principal instrumento normativo en la materia; sin olvidar la importancia de la evolución histórica de las posiciones descentralizadoras en nuestro país.

Tomando en cuenta que nuestro país ha tenido un marcado sistema centralista, de cuyos efectos como el autoritarismo y la imposición de la voluntad de quienes detentan el poder, nos es difícil librarnos hasta el día de hoy; es pertinente ver a la descentralización como aquella alternativa que puede abrir el camino hacia una cultura más democrática y justa; en la que se garantice la equidad territorial que tanta falta ha hecho en nuestro país.

Y es que la descentralización es un valioso instrumento de reforma del Estado mediante el cual se puede redistribuir el poder político, y garantizar una efectiva participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Como se puede desprender de lo dicho anteriormente, la aplicación de la descentralización ofrece diversas ventajas al país; en especial, porque permitirá explotar de la mejor manera toda la diversidad que posee el Ecuador posibilitando que en la administración de cada territorio se pueda poner énfasis en las necesidades prioritarias y se pueda aprovechar sus fortalezas en beneficio de todo el Estado.

Adicionalmente con este trabajo persigo acabar con mitos sobre la descentralización como el hecho de que fomenta la división o secesión del país, ya que en la realidad se da todo lo contrario; la descentralización busca darles a los gobiernos autónomos descentralizados las herramientas que necesitan para desarrollarse de forma autosuficiente de manera que se liberen de la dependencia del gobierno central; pero a la vez garantiza la unidad y fortalecimiento del Estado para cumplir con sus roles principales; de esta manera se podrá consolidar un verdadera estado nacional.

Con la finalidad de cumplir estos objetivos, este trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero se tratan ideas introductorias sobre la descentralización enfocándose en temas como: sus corrientes ideológicas, condiciones para su desarrollo, sus principios rectores y la situación actual que se vive en el Ecuador. Adicionalmente se definen aspectos conceptuales que ayudarán al lector para la mejor comprensión del trabajo.

En el segundo capítulo se trata fundamentalmente la interesante evolución histórica que ha tenido la descentralización durante las distintas etapas que ha vivido el Ecuador, adicionalmente se plantea un análisis sobre las causas del fracaso del proceso descentralizador en nuestro país.

La evolución del marco normativo sobre descentralización es tratada en el tercer capítulo, con énfasis en el contenido de la Constitución vigente y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Se plantean también la importancia de dotar de competencias exclusivas a los niveles de

gobierno desde la Constitución; y el fortalecimiento del Estado a través de la transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, resaltando la necesidad de instrumentación del Sistema Nacional de Competencias por medio del COOTAD.

En el cuarto y último capítulo, se desarrollan las experiencias de descentralización en los países de América Latina, matizando las particularidades de los procesos de los cuatro países más cercanos al Ecuador y de sus constituciones, para finalizar con un análisis de estas experiencias y un balance de la situación que vive América Latina

CONTENIDO

CAPÍTULO I.....	1
1 IDEAS INTRODUCTORIAS	1
1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN	1
1.1.1 CORRIENTES IDEOLÓGICAS	1
1.1.2 CONDICIONES PARA DESCENTRALIZAR EN EL ECUADOR	6
1.1.3 PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	9
1.1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	10
1.2 ASPECTOS CONCEPTUALES.....	13
CAPÍTULO II.....	20
2. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	20
2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	20
2.1.1 INICIOS DE LA REPÚBLICA	22
2.1.2 REVOLUCIÓN MARCISTA	25
2.1.3 CRISIS DE 1859-1860.....	26
2.1.4 PERÍODO GARCIANO	26
2.1.5 GOBIERNOS PROGRESISTAS	28
2.1.6 BALANCE DEL SIGLO XIX EN EL ECUADOR.....	29
2.1.7 REVOLUCIÓN LIBERAL	31
2.1.8 REVOLUCIÓN JULIANA	34
2.1.9 BOOM BANANERO.....	36
2.1.10 DÉCADA DE LOS SESENTAS.....	37
2.1.11 AUGE PETROLERO.....	39
2.1.12 CRISIS DEL MODELO CENTRALISTA EN EL ECUADOR.....	41
2.1.13 RESURGIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PANORAMA ECUATORIANO	43
2.2 FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	44
2.2.1 ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	44

CAPÍTULO III	50
3 PROPUESTA CONSTITUCIONAL DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS	50
3.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR	50
3.2 REQUERIMIENTO DE PROPORCIONAR COMPETENCIAS EXCLUSIVAS A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DESDE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	60
3.3 FORTALECIMIENTO DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ..	64
3.4 NECESIDAD DE INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS	69
CAPÍTULO IV	74
4 DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	74
4.1 ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	74
4.2 DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	77
4.2.1 CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991	82
4.3 DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.....	83
4.3.1 CONSTITUCIÓN BOLIVIANA DEL 2009	90
4.4 DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ.....	92
4.4.1 CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993 (REFORMADA EN EL 2002)	97
4.5 DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA	101
4.5.1 CONSTITUCIÓN VENEZOLANA 1990	104
4.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	106
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	112
5.1 CONCLUSIONES	112
5.1.1 Es necesario apreciar el verdadero potencial de la descentralización.....	112

5.1.2	La implementación del proceso de descentralización en el Ecuador exige amplios consensos a nivel político, social e institucional	114
5.1.3	Es primordial velar por el cumplimiento de los preceptos de la Constitución y el COOTAD	116
5.1.4	La descentralización debe propender a insertar a los territorios en el contexto del mundo globalizado	118
5.2	RECOMENDACIONES	119
5.2.1	Debe priorizarse la creación de políticas públicas, planes y programas con los que pueda emprenderse a la brevedad posible la descentralización	119
5.2.2	La ejecución del Sistema Nacional de Competencias propuesta por el COOTAD debe aterrizar a la realidad.....	120
5.2.3	Debe incentivarse la participación ciudadana y el desarrollo de las potencialidades de cada territorio en el marco de la globalización	121
6	BIBLIOGRAFÍA.....	123

CAPÍTULO I

1 IDEAS INTRODUCTORIAS

1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1.1 CORRIENTES IDEOLÓGICAS

Descentralización según el carácter y tipo de Estado que se propone

Dentro del plano teórico se diferencian dos grandes corrientes contemporáneas de caracterización del Estado: la corriente liberal (neoliberal o neoconservadora) y el neocontractualismo. A continuación detallaremos lo esencial de ambas concepciones¹.

Enfoque neoliberal: Estado Mínimo

Este enfoque establece que el Estado, y a su vez el gobierno, no deben interferir en las actividades productivas ni ocupacionales de sus ciudadanos. En esta misma línea, la asignación equilibrada de recursos a los territorios es resultante del libre juego de las fuerzas del mercado. En concepciones extremas, el Estado no debe plantearse, en sentido amplio, una política de ordenamiento territorial. La descentralización es concebida bajo el modelo de decisión fiscal local en el que “el rol del estado está fuertemente circunscrito y es tratado como secundario para las actividades de los individuos y de las instituciones no gubernamentales... una ampliación del modelo de decisión pública limita el rol del estado a ciertas funciones de autorización que permiten “la operación eficiente y efectiva de los mecanismos de mercado” (Silverman, 1990:10)². Bajo este modelo el centro de las

¹ GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Augusto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999, pp. 32-38.

² SILVERMAN, 1990:10. En. GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Augusto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999, p. 32

políticas de descentralización debería ser la privatización de las funciones de gobierno” (Campbell, 1991, Morgan, 1991)³.

La descentralización es entendida como devolución, es decir, como un proceso por el cual se debe devolver a la sociedad civil y al mercado las funciones que han sido “expropiadas” durante el período de centralización estatal. Las líneas argumentativas y operativas de descentralización discurren:

- a) *Como procesos intergubernamentales a través de los cuales, se descentraliza la tarea de gobernar entre los distintos niveles de gobierno.*
- b) *Como la desreglamentación, es decir, la descentralización de los gobiernos hacia el mercado, el cuasi mercado y los organismos no gubernamentales (la comparación del balance de los recursos atribuidos por el sector público y el mercado).*

Esta concepción presupone los siguientes planteamientos:

- a) *La ubicación de la descentralización como uno de los componentes de la reforma del estado inscrita en la dinámica de la liberalización de las economías,*
- b) *El descentramiento estatal a favor del mercado y la llamada sociedad civil.*
- c) *El énfasis en las dimensiones administrativa y fiscal, y solo parcialmente en la redistribución de poder político⁴.*

Se considera a la descentralización como un proceso esencialmente institucional, es decir como arreglos en el marco institucional actual, lineal y progresivo. Silverman reconoce seis tipos de arreglos institucionales: desconcentración, delegación, traspaso, agencia municipal de arriba hacia abajo, agencia municipal de abajo hacia arriba, híbrido.

El enfoque neocontractualista: Estado regulador

Esta corriente retoma la tradición contractualista, la noción del contrato social para superar el “estado de naturaleza”. Se enfrenta la idea de la primacía absoluta del lucro individual más allá de la libertad y la justicia, el neocontractualismo recupera la noción del estado, como expresión del acuerdo y ente de regulación social. El contrato político como instrumento consensual creador de normas institucionales.

³ CAMPBELL, 1991, MORGAN, 1991. En. Id.

⁴ Id.

Se asume un modelo de principal-agente: “las autoridades centrales determinan los objetivos y metas políticas que son luego asignados para ser logrados por las instituciones subnacionales” (Morgan, 1991)⁵.

Esta corriente presenta diversos matices y recupera la noción de justicia como tarea de la sociedad, en ella pueden ubicarse desde postulados del liberalismo radical, hasta posiciones con tronco marxista. Sin embargo para fines doctrinarios se tratará el modelo llamado “transformación productiva con equidad”.

La idea básica de esta corriente es, a la vez mejorar la inserción en una economía que se reconoce como globalizada, reducir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso y combatir la inequidad y la pobreza.

La descentralización presenta un alto componente de fortalecimiento institucional del estado, tanto a nivel central como local, se reconocen categorías como la descentralización administrativa, que puede ser asimilada a la desconcentración, que implica la transferencia de funciones a organismos subnacionales, y la descentralización política que se refiere al incremento de las capacidades de gestión local, incluyendo procesos de control, planificación y ejecución. Es clave la existencia y fortalecimiento de los instrumentos de planificación.

Se enfatiza el aporte de la integración horizontal territorial de las políticas sectoriales, acompañado de la necesidad de dirigir procesos de inversión a las regiones como mecanismo para combatir las disparidades regionales, aspecto que es invisibilizado en la perspectiva neoliberal.

Algunos autores inscritos en esta corriente, resaltan el rol de los sujetos regiones, es decir comunidades de base territorial en las que se haría efectivo los procesos de participación, control social y ampliación de la democracia,

⁵ MORGAN, 1991. En. GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Augusto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999, p. 35.

acompañados por la posibilidad de creación de ventajas competitivas locales a través de procesos de reconvención.

Por su parte Christian Von Haldenwang, asesor de la CEPAL señala que existen tres corrientes ideológicas con mayor presencia en América Latina y el Caribe, estas son: **el neoliberalismo, el estructuralismo y el marxismo**⁶.

La **corriente del neoliberalismo** parte de una crítica realizada a los países del tercer mundo, que han asumido numerosas funciones reguladoras. Se propone la descentralización como un programa de descentralización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente. La racionalidad de este enfoque se basa en un principio económico de eficiencia. Un aspecto positivo del neoliberalismo es que apunta a una asignación más eficiente de los recursos sociales y a un mejoramiento de la calidad de los servicios esenciales.

La **corriente estructuralista** propone una racionalización o aumento de efectividad de la regulación, y no el desmonte de la regulación estatal. La descentralización asume diversos matices: desde una perspectiva económica debe contribuir a la superación de los efectos locales de la crisis y de la desigualdad espacial; desde el punto de vista administrativo, debe flexibilizar las estructuras de planeación y agilizar la gestión administrativa, local y regional; no obstante es más importante el aspecto político ya que con la ampliación de la participación política se pretende solucionar las crisis de legitimación.

Los estructuralistas distinguen dos formas de descentralización: una administrativa, autoritaria y deficiente, y la otra política, participativa y completa. Se deben realizar reformas en el Estado mediante un nuevo “contrato social” o creando nuevos mecanismos de legitimación, el éxito de la reforma se determina por su carácter democrático, los estructuralistas consideran descentralizadoras solo a las reformas que apuntan al otorgamiento de competencias decisorias a unidades de gobierno inferiores y democráticamente legitimadas.

⁶ VON HALDENWANG, Christian. *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina*. EURE [en línea]. 1990, vol. XVI, no. 50, pp. 61-77.

El autor señala que este enfoque adolece de una pobreza analítica ya que la relación entre sociedad conflictiva y estado regulador adquiere un tinte mecánico: la presión política de la sociedad causa procesos de ajuste estatal y éstos modifican la práctica política, cuando la realidad no funciona de esta manera tan simple debido a que los procesos sociales son mucho más complejos y no inciden de manera directa en los cambios políticos.

El **enfoque marxista** se caracteriza por ver a la descentralización como un proceso circunscrito al ajuste económico y a la reproducción de la dominación política por medio de la privatización. Cabe resaltar que la mayoría de los estudios críticos de la descentralización en América Latina son obra de autores marxistas o con influencia del marxismo. Se da vital importancia a la dimensión política en esta corriente.

En palabras del autor existen fallas en cada enfoque, por ejemplo los marxistas critican que los neoliberales reducen la descentralización a una cuestión técnica y que los estructuralistas emplean un modelo poco realista de conflictos políticos. Sin embargo cuando la descentralización no es más que una respuesta ante una “nueva fase de acumulación capitalista” tiende a desaparecer el estado como categoría analítica, en ese momento la descentralización se vuelve una necesidad histórica, su forma depende de los conflictos de clase, y su éxito se define por lo que contribuye al proceso de ajuste. Los marxistas adoptan el planteamiento neoliberal como paradigma de la descentralización y lo explican con argumentos de las teorías de la crisis y la dependencia, sin tomar en cuenta que desde una perspectiva de ciencia política, esto resulta insatisfactorio.

Para evitar los reduccionismos de estos enfoques Haldenwang propone que se aborde el estudio de la descentralización desde cuatro variables: a) La crisis del sistema político, b) La forma de descentralización que se escoge para manejar esta crisis, c) Las condiciones políticas bajo las que se implementa y formula la descentralización, d) Los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos.

1.1.2 CONDICIONES PARA DESCENTRALIZAR EN EL ECUADOR

El grupo de ideas que se exponen a continuación sustentan la necesidad de que un Estado centralista se transforme aplicando la descentralización, con el fin de favorecer a los gobiernos autónomos descentralizados⁷:

a) **El Estado latinoamericano es excesivamente centralista**

...Por diversas razones como la deformación del estatismo latinoamericano y una función de la acumulación de capital, existen autores que reconocen la presencia de una cultura centralista en América Latina que ha modelado un estado fuertemente centralizado, aun en aquellos países federales como Venezuela y México. Esta excesiva centralización (supone un modelo vertical, jerarquizado y eventualmente antidemocrático), estaría en correspondencia con el viejo paradigma fordista de la producción en escala y será funcional a las lógicas de la sustitución de importaciones. Modificados los imaginarios y las condiciones reales de inserción de los estados latinoamericanos, habría que cambiar la naturaleza centralizada y concentradora del estado. Una poderosa razón es la evidente polarización social y económica que demuestra el análisis de los territorios subnacionales, su evidente segmentación, heterogeneidad e inequidad.

b) **Lo local permite el incremento de la eficiencia, asignación adecuada de recursos, mejoramiento de la calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana.**

Son varias las razones por las cuales la descentralización conduciría al mejoramiento en la prestación de servicios: a) “la relativa cercanía de las estructuras gubernamentales descentralizadas ofrecen condiciones favorables para identificar los problemas relevantes que la población considera prioritarios, incorporarlos en la agenda de desarrollo y buscar soluciones” (Rossi M, 1999); b) la administración descentralizada de los recursos, permite un empleo más apropiado de los mismos, e

⁷ GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Agosto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999, pp. 29-31.

incluso que la cercanía entre el pago de tributos y la ejecución de obras desalienta la evasión; c) la mayor flexibilidad de la estructura gubernamental local es un “plus” para atender situaciones cambiantes y ajustarse a la demanda; d) la cercanía de la población permite procesos de accountability y de participación activa en la ejecución de obras.

c) Una economía de geometría variable genera un mayor potencial para la descentralización decisional y territorial.

La desarticulación del espacio nacional como asignador de recursos disminuye las protecciones y barreras con las que lo local se enfrenta a la dinámica del mercado internacional. Desapareciendo la ya porosa frontera estatal, las regiones se ven enfrentadas a las oportunidades y amenazas directas de una economía globalizada. Las consecuencias de esta nueva situación son variables. Los estudios realizados demuestran que, si bien hay una gama de efectos y consecuencias que determinan una mayor polarización, marginalidad y exclusión de ciertas regiones, parece ser que la lógica de extensión del capital y el mercado no son una determinación fatal para la suerte de los territorios. Incluso hay quienes que como Stohr (1995) proponen que la nueva línea divisoria se produce entre regiones con instituciones flexibles y capacidad innovativa y regiones inflexibles y sin masa crítica local. En cualquier caso, parece evidente la mayor responsabilidad local en una economía globalizada.

d) Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

La cercanía a los espacios de toma de decisiones, la escala y la flexibilidad de la institucionalidad local (todo ello en oposición a la estructura del Estado central), supone mejores condiciones para el desarrollo y consolidación de la democracia, vía fortalecimiento de las dimensiones de participación ciudadana fundamentalmente. Las oportunidades democratizadoras de lo local tienen argumentos en una gran cantidad de experiencias de gestión local participativa que se han desarrollado en América Latina y que comienzan a desarrollarse en Ecuador: la clásica experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, el proceso de

descentralización de Montevideo, pero también los Parlamentos cantonales de Guamote y Cotacachi, o el impulso de ordenanzas de participación en Ibarra y Cuenca, entre otras.

Adicionalmente, no es posible concebir la descentralización sin voluntad y decisión política de los gobernantes para cambiar la estructura misma del Estado. Dicha voluntad debe ir más allá del discurso y expresarse en el centro neurálgico de dicho proceso, es decir, el económico, a través de la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos descentralizados así como la dotación de capacidad tributaria de recaudación de recursos para enfrentar los requerimientos, demandas, proyectos y acciones del gobierno descentralizado.

En la misma línea es importante conocer el papel que desempeñan los diversos actores sociales y políticos en el movimiento descentralizador. Es evidente que no es lo mismo si el Estado es su agente central que si la descentralización es el resultado de la consulta y la concertación, de modo que sea llevada a cabo alrededor de un proceso democrático en el que se definan las condiciones, tiempos y funciones posibles de los entes beneficiarios de la descentralización. Si el Estado es el promotor de este proceso existe el riesgo de caer en un vicio legalista fruto del voluntarismo político centralista, no democrático expresado en decretos “simplificadores” o “racionalizadores” de la estructura administrativa central.

Finalmente es necesario resaltar que la descentralización no se desarrolla en un marco de situaciones ideales, ni en un vacío institucional y político, sino dentro de una trama político-institucional específica, con intereses, tradiciones y condiciones que deben tomarse en cuenta. En razón de esto un proceso descentralizador debe construirse a partir de condiciones sociales, culturales y políticas reales y no ideales⁸.

⁸ Cfr. OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998, pg.13-14.

1.1.3 PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En materia de descentralización de competencias se puede señalar 2 principios que deben ser aplicados: la subsidiariedad y la flexibilidad⁹.

La **subsidiariedad** es esencial en un proceso real de transferencia de competencias,

“es un principio rector de carácter organizacional y de naturaleza política y jurídica que se aplica a la distribución de competencias entre el Estado y los grupos intermedios, y que señala como afirmación principal que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de competencia de los grupos intermedios, a menos que por inexistencia o deficiencia de la acción de tales grupos y en subsidio de la misma, el Estado deba intervenir por convenir al interés general y al bien común”¹⁰.

Como principio de organización social se proyecta en tres planos: político, económico y jurídico; por su alta potencialidad ha trascendido las visiones subjetivas para convertirse en un principio general de derecho y ciencia política. Como lo determinó acertadamente J. Delors,

“ La subsidiariedad así actualizada es liberada de sus pesos históricos, ideológicos o confesionales, y aparece como una invitación a repensar las relaciones dentro de un contexto de más grande autonomía y a desplegar de modo permanente un equilibrio entre la libertad de las personas (autoridades locales y regionales en el marco del Estado Nacional) y la autoridad necesaria y tutelar del Estado naturalmente a cargo de la seguridad, de la cohesión social y de la regulación global de la economía¹¹”.

La subsidiariedad supone una distribución de funciones entre autoridades de distinto nivel hecha de acuerdo con la capacidad de actuar de cada una de ellas, y comienza por la autoridad más cerca al ciudadano. Funciona de esta manera debido a que se ha comprobado que entre el Estado y el individuo “existe una multiplicidad compleja de cuerpos intermedios trabados entre sí, dentro de los cuales el individuo es la unidad de base y las autoridades políticas las unidades de orden. Este principio organiza el reparto de responsabilidades entre los componentes de la sociedad, y sobre todo entre las autoridades políticas de los distintos niveles¹²”.

⁹ SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FRANK, Jonas, *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, 2001, pp.15-16.

¹⁰ Diss., TAPIA VALDÉS, Jorge, *Descentralización y Subsidiariedad en la época de globalización*, Universidad de Talca, Santiago-Chile, 2003, p. 3.

¹¹ Ibid. p.8.

¹² Id.

Finalmente se determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. Para explicarlo mejor, la satisfacción de las necesidades de la población debe ser responsabilidad de las organizaciones con capacidad y presencia en el nivel más cercano donde aquellas se producen¹³.

La **flexibilidad** por su parte señala que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad. Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de forma homogénea, sino tomando en cuenta la diversidad, costumbres y necesidades específicas de cada comunidad.

Otro principio que vale la pena señalar es el de **gradualidad**, que establece que el traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos locales se realizará de forma gradual y obligatoria en un lapso de tiempo determinado por la ley; ya que debido a la complejidad del proceso de transferencia de competencias, incluso los países que han optado por trasladar a los gobiernos autónomos descentralizados un “paquete de competencias”, se han encontrado con diversos inconvenientes en el camino, puesto que la descentralización de competencias implica que el nivel de gobierno al que se transfiere cierta competencia tenga la capacidad física y económica para asumirla con eficiencia y responsabilidad, lo cual en muchos casos solo se logra tras un período de preparación y trabajo coordinado entre el gobierno descentralizado y el Estado¹⁴.

1.1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Para abordar este tema es necesario mencionar dos períodos en la historia del Ecuador que han marcado su organización territorial: el proceso de centralización del estado nacional en el Ecuador que culmina a finales de la década de los años setenta del siglo pasado, posteriormente tras el agotamiento del modelo de Estado centralista viene el proceso de “modernización neoliberal democrática” del aparato

¹³ SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FRANK, Jonas, *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, 2001, pg. 15.

¹⁴ Cfr., id.

del estado que se inició en 1993. Adicionalmente puede afirmarse, que el proceso de descentralización se inicia en 1978 y que la tendencia modernizadora del estado, desde 2007, ha variado hacia un “re fortalecimiento del estado” en oposición al “predominio del mercado”¹⁵.

Cabe resaltar que durante la época inicial de descentralización el Estado crece usando los recursos obtenidos de la venta del petróleo, y atiende en forma directa las necesidades públicas, además de demostrar una actitud paternalista mediante la implementación de subsidios que solo afectan a la población a largo plazo volviéndola apática y desinteresada. Adicionalmente el Estado crea instituciones con el fin de realizar obras públicas en cantones, lo cual causa una duplicación de funciones con los gobiernos subnacionales; y trae como consecuencia una excesiva burocracia que perjudica al mismo Estado. Con estos antecedentes se puede ver claramente que el Estado manejó inadecuadamente el proceso de descentralización, ya que no estaba transfiriendo competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sino mermando su capacidad de gestión y fomentando una actitud facilista e ineficiente¹⁶.

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a pensar que el proceso de descentralización en el Ecuador no ha sido homogéneo, ya que depende en gran medida del contexto político del país, y presenta diversos matices que lo revisten de una complejidad intrínseca.

En nuestro país el tema de descentralización tiene más de treinta años de desarrollo, y a pesar de que ha sido manejado desde diversas perspectivas se ha encontrado marcado constantemente por problemas como: ineficacia en el proceso de transferencia de competencias, inequidades territoriales, superposición de competencias, fragmentación en la organización político territorial, falta de acatamiento de la norma constitucional y legal por parte de las entidades públicas especialmente a nivel central.

¹⁵ PEÑA, Diego, Artículo *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*, Abril 2010, p.55.

¹⁶ BOSSANO RIVADENEIRA, Miguel Ángel, Artículo *Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador*, 2008, p. 2.

Otra característica de la descentralización ha sido la ausencia de un criterio planificador central que encauce las iniciativas de planificación seccional y territorial. Esta situación “*derivó de la falta de planificación por más de 20 años en el nivel nacional y la delegación y desconcentración no sustantiva de funciones del nivel central hasta los niveles intermedios regional y provincial del régimen dependiente del aparato nacional del estado*”¹⁷.

Este contexto motiva la elaboración del texto constitucional del año 2008 y del proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; como instrumentos normativos que puedan constituir el marco jurídico con el cual se superen las históricas inequidades territoriales del país.

La Constitución del año 2008 consagra desde su primer artículo una forma de gobierno descentralizado y establece un régimen de competencias para los gobiernos autónomos descentralizados en el que señala taxativamente las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Adicionalmente propugna el principio de participación ciudadana en cada nivel de gobierno, volviendo al gobierno central y a los gobiernos autónomos descentralizados actores principales de este proceso, y a su vez a la sociedad en una parte activa y no mera espectadora como ha sido históricamente.

*“Entonces la descentralización ya no solo se refiere a la transferencia de competencias administrativas y de recursos, sino que se ocupa del traslado de la capacidad, obligación, responsabilidad, rol, de garante de derechos del estado. Por esta vía, la descentralización ya no es solo una vía en las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales, sino en esencia, en las relaciones entre los gobiernos subnacionales y el estado, pues en última instancia es lo que requiere la relación entre los ciudadanos y el estado y este precepto está garantizado en el texto y sistema que sustenta la Constitución”*¹⁸.

Por su parte el COOTAD se encuentra en trámite de aprobación y ha sido objetado parcialmente por el Presidente de la República, el proyecto de ley ha sido ampliamente discutido por los sectores sociales involucrados así como por los

¹⁷ PEÑA, Diego, Artículo *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*, Abril 2010, p.53.

¹⁸ PEÑA, Diego, Artículo *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*, Abril 2010, p.58.

organismos representantes de los distintos niveles de gobierno. Este proyecto de ley pretende instrumentar la reestructuración del Estado encaminada a hacer de la descentralización una realidad aplicable; e implementa importantes avances normativos en múltiples aspectos a saber: prevé la participación de los distintos niveles de gobierno y de los ciudadanos, fomenta las facultades ciudadanas de control, fiscalización; además de la rendición de cuentas de los gobiernos seccionales autónomos; fortalece al gobierno central mediante la consolidación de los distintos niveles de gobierno, y agrega criterios de solidaridad, integración y equidad territorial al reparto de recursos. Otro avance muy significativo del COOTAD es que sustituye el sistema de reparto de competencias “a la carta” que permitía a los gobiernos subnacionales solicitar competencias a su conveniencia, por un sistema de competencias calificadas y controladas por la Comisión Nacional de Competencias.

Finalmente es importante agregar que la sociedad ecuatoriana vive un proceso de transición, el cual es impulsado por la Constitución y el COOTAD con el fin de llegar en un futuro cercano a aprovechar las ventajas de una verdadera descentralización, que les permita a los ciudadanos ser los artífices de su desarrollo y mejorar su calidad de vida.

1.2 ASPECTOS CONCEPTUALES

Centralismo: doctrina que promueve la centralización de funciones y facultades. El centralismo consiste en un sistema de organización estatal en el cual las decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, es decir, sin tenerse en cuenta a la hora de decidir, los diferentes territorios o pueblos en los que influye.

En aquellas regiones, países, comunidades, o territorios en los cuales se desarrolla este sistema, cuando de decisiones políticas se trata, estas siempre se tomarán desde el gobierno central¹⁹.

Autonomía: desde el punto de vista etimológico, se llama autónoma a la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre los asuntos de su interés pero están sometidos a la soberanía estatal. La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: *descentralización política*: que da lugar a la forma federal de Estado, y *descentralización administrativa*: que de ordinario existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa²⁰.

Descentralización: transferencia de responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma²¹. Es, en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado.

“La descentralización no puede ser entendida sólo como la transferencia de competencias y recursos, o de mejorar las formas de representación política sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado para crear un nuevo Estado que potencie la democracia, auspicie el desarrollo y mejore la calidad de vida de sus habitantes; lo cual requiere de un nuevo estado de derecho. El nuevo Estado debe contar con el equilibrio de poderes bajo una óptica democrática; esto es, asumir los tres tipos de descentralización (horizontal, vertical y territorial), acercar el poder a la población (autonomía política, participación y representación) y redistribuir atribuciones y recursos económicos (autonomía administrativa y financiera)”²².

¹⁹ http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php/Federalismo,_centralismo_y_secesionismo. Acceso 22, Octubre, 2010, 10H30.

²⁰ BORJA, Rodrigo, *enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica de México, México D.F, primera edición, 1997, p. 56.

²¹ SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FRANK, Jonas, *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, 2001, pág. 15.

²² CARRIÓN, Fernando, *Diálogo Regional: Estado de Derecho en el marco de la Descentralización en los Países Andinos*, Lima-Perú, marzo 2009, p. 60.

Desconcentración: también llamada descentralización administrativa, delega ciertas atribuciones del gobierno central a favor de entidades periféricas para que estas presten a la sociedad determinados servicios públicos. Se trata solamente de una transferencia a favor de autoridades inferiores de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos. Dichas entidades no quedan desvinculadas de la administración central ni quebrantan las relaciones de jerarquía y unidad que mantienen con la autoridad superior²³.

Gobiernos Subnacionales: son niveles territoriales del Estado constituidos a partir de la elección de los habitantes de ese territorio y con poder legítimo para tomar decisiones sobre funciones asignadas; en ese caso se dice que tienen “autoridad sobre esas áreas de responsabilidad”²⁴.

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 incluyente²⁵.

Competencia: en su acepción político administrativa, es el cúmulo de poderes y atribuciones jurídicamente delimitados que las leyes asignan al titular de un órgano estatal y en razón de los cuales los actos ejecutados por éste son imputables al Estado. Los tratadistas de Derecho Administrativo suelen describir la competencia como la aptitud de obrar que tienen los titulares de órganos estatales²⁶.

²³ BORJA, Rodrigo, op. cit., p. 270.

²⁴ MORGAN, 1991. En. GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Augusto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999, p. 31.

²⁵

²⁶ Supra., p. 131.

Competencias exclusivas: son aquellas competencias administradas por una sola entidad. En su ejercicio la transparencia es alta y la responsabilidad frente a los usuarios es directa, lo que fomenta la rendición y el cobro de cuentas²⁷.

Competencias concurrentes: son aquellas competencias gestionadas, al menos, por dos entidades. Se aplican en sectores complejos desde el punto de vista técnico y financiero²⁸.

Competencias residuales: son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias, a excepción de las que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, de acuerdo a las regulaciones determinadas en el COOTAD para la transferencia de competencias residuales o adicionales a los gobiernos autónomos descentralizados²⁹.

Competencias Adicionales: son parte de las materias comunes y al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), serán transferidas por el Consejo Nacional de Competencias en forma progresiva y de acuerdo al principio de subsidiariedad, siguiendo el procedimiento de transferencia de competencias establecido en el Art. 154 y ss. Del COOTAD³⁰.

Facultades: son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente³¹.

²⁷ SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FRANK, Jonas, *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito,

²⁸ Id.

²⁹ REGISTRO OFICIAL, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito-Ecuador, 2010, pp.42.

³⁰ Id.

³¹

Territorios Inteligentes: son aquellos capaces de dotarse de proyectos de ciudad o de región, de lograr el equilibrio justo, de descubrir su singularidad y de construir sus propias ventajas competitivas en un marco global. Cualquier ciudad o región, al margen de su tamaño y nivel de infraestructuras, puede ser un “territorio inteligente”. El Territorio inteligente convoca a la mejor capacidad de sus habitantes para adelantarse en las propuestas innovadoras sobre los potenciales de los recursos existentes, para mejorar y facilitar la vida y la calidad de vida de los habitantes (seres humanos y especies biológicas existentes) en consecuencia para resolver los problemas que la vida en sociedades genera³².

Con el fin de viabilizar la construcción de los territorios inteligentes existen principios esenciales que detallaré a continuación, y de cuya aplicación depende el éxito de este proyecto³³:

a) Inclusión y unidad territorial

En virtud de este principio, la división política administrativa y la definición de competencias y recursos, de cada uno de los niveles de gobierno (subnacionales o locales) garantizan la inclusión de todos ellos en la construcción de la unidad territorial nacional a partir de la generación de espacios y territorios competitivos.

b) Subsidiaridad

En virtud de este principio, las competencias entre los niveles de gobierno se asignan buscando la cercanía de la administración a las necesidades de la población para una mejor provisión de servicios y ejecución de obras.

c) Equidad Interterritorial

Mediante la aplicación de este principio se logra determinar si los recursos transferidos a los niveles subnacional y local a través de las partidas descentralizadas guardan alguna proporción con los índices de desarrollo

³² BOSSANO RIVADENEIRA, Miguel Ángel, *Artículo Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador, 2008, p. 11.*

³³ BOSSANO RIVADENEIRA, Miguel Ángel, *Artículo Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador, 2008, pp. 11-13.*

económico, las necesidades básicas insatisfechas, la eficiencia de las administraciones de las entidades del régimen descentralizado y la calidad de vida en las entidades territoriales.

d) Flexibilidad

En virtud de este principio, un nivel de gobierno puede asumir una competencia si por razones funcionales o de economía de escala, la prestación del bien o servicios o ejecución de obras es más efectiva. La aplicación de este principio permite que las competencias, funciones y atribuciones se ajusten a las características de cada localidad, considerando economías de escala.

e) Gradualidad

En virtud de este principio, la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el Gobierno Central hacia los otros niveles de gobierno será obligatoria y gradual en un período de tiempo definido en la ley, en el cual se habrá fortalecido a los niveles de gobierno para la asunción de los mismos.

f) Eficacia

En virtud de este principio, los niveles de gobierno tienen los instrumentos y la plena capacidad para ejercer y desarrollar sus competencias para cumplir efectivamente con los fines y funciones que se les ha asignado.

g) Equidad y solidaridad

En virtud de este principio, el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno garantizará relaciones territoriales, humanas e intergeneracionales justas, solidarias y equitativas.

h) Integralidad

En virtud de este principio, todos los niveles de gobierno ejercerán sus competencias garantizando el desarrollo integral (desarrollo humano, social, cultural, económico, físico) de sus territorios y, por lo tanto, del territorio nacional.

i) Cooperación y articulación

En virtud de este principio, el ejercicio de las competencias implica la actuación conjunta y coordinada de los diferentes niveles de gobierno para la realización de los fines del Estado, de tal manera que representantes de cada uno de los niveles de gobierno participen en la definición, ejecución y control de las decisiones de los otros niveles.

j) Competitividad

Es el principio por el cual se determina la capacidad de una organización política pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.

CAPÍTULO II

2. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Para abordar adecuadamente este tema, en primer lugar es necesario realizar un estudio de las dos corrientes imperantes en el Ecuador, como son: el centralismo y la descentralización, cada una aplicada en un momento histórico y social distinto del país; y con distintos objetivos, cuyo cumplimiento evaluaremos más adelante.

Desde la independencia la vida política de los ecuatorianos ha girado alrededor de los centralismos y los localismos.

“La formación del Estado ecuatoriano muestra que el régimen presidencial y el régimen edilicio nacen juntos como expresiones del poder central y del poder descentralizado local. Estos poderes a lo largo de su desarrollo histórico, estuvieron en permanentes conflictos y desencuentros, en los que siempre, o casi siempre, llevó las de perder el poder local”³⁴.

La tendencia centralista se manifestó a través de una organización piramidal tanto a nivel estructural como funcional, que estuvo caracterizada por una acumulación de poder en el centro y en los niveles más altos cercanos a él. Cabe resaltar que la centralización tuvo su razón de ser, ya que fue necesaria para lograr la integración de localidades y regiones, y además para adecuar la estructura económica y política a los requerimientos del desarrollo nacional.

Basta analizar el desarrollo histórico de los gobiernos subnacionales para darse cuenta del rol que asumieron en la época del centralismo, en palabras de Raúl Gangotena:

“Los gobiernos locales, especialmente los municipios, se vaciaron de funciones públicas por dos vías: la de la absorción por parte del gobierno central y la de la propia renuncia al ejercicio de las mismas, la abdicación. Los gobiernos locales perdieron, tanto la decisión ajena como propia, al renunciar al ejercicio de las funciones que le dan razón de ser. El

³⁴ ESPINOSA, Leonardo, 1996. En. OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998, p.5.

gobierno central distribuyó las funciones entre los ministerios, los institutos, las empresas y las unidades ejecutoras”³⁵.

Esta renuncia o absorción de funciones por parte del gobierno local puede justificarse de diversas maneras como: la necesidad de formar un Estado Nacional, el combate a los caciquismos u oligarquías locales, la ineficiencia o incapacidad por parte de los gobiernos locales para suministrar ciertos servicios, una planificación centralizada, intereses de los principales grupos de poder. La consecuencia más seria de este fenómeno es la disminución progresiva del poder local, al reducirse su autonomía e incluso su legitimidad ya que a pesar de ser la instancia más cercana al ciudadano, las necesidades de la comunidad eran atendidas directamente por el gobierno central o por las instituciones que dependían de él³⁶.

La corriente centralizadora imperó en nuestro país hasta los años sesenta, ya que recién a fines de esta década se reconocen los aspectos negativos de esta tendencia y sus efectos desfavorables para el desarrollo del país, entre ellos: se acentuaba la distancia entre clases sociales, el número de personas en pobreza absoluta aumentaba, la autonomía local sin recursos económicos para financiar obras era un mero discurso, y las autoridades locales eran simples tramitadores o gestores de recursos debido a la dependencia de la voluntad y los recursos del gobierno central³⁷.

Gracias a todos estos problemas que se suscitaron en la sociedad ecuatoriana, surgieron movimientos descentralizadores e incluso autonómicos durante la consolidación del Ecuador, cuyo objetivo común ha sido que se preste atención a necesidades regionales, provinciales, o locales, que fueron ignoradas por el gobierno central.

Dado que en el Ecuador existía tradicionalmente una cultura centralista, expresada en una perversa concentración de poder y privilegio a las provincias más poderosas. La opinión pública comenzó a relacionar el centralismo con poder

³⁵ GANGOTENA, Raúl, 1995:143, En. OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998, p.6.

³⁶ Cfr. OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998, p.7.

³⁷ ID.

autoritario y excluyente; y a la descentralización con poder democrático, compartido, atenuado y consensual. La tendencia descentralizadora reaparece en la escena nacional por diversas causas³⁸:

- * *“Crisis, desprestigio, y agotamiento del estado centralista, lejano a las necesidades y aspiraciones locales; fenómeno que demanda el replanteamiento de la estructura política, administrativa y financiera del Estado;*
- * *Pérdida paulatina de capacidad económica, política y administrativa del gobierno central y por lo tanto aumento de presión y conflictividad con los gobiernos locales;*
- * *Mayor complejidad de las responsabilidades y atribuciones del gobierno central, generado no solo por el aumento de servicios, demandas y expectativas de la población, sino por la expansión de sus actividades;*
- * *Demanda de una mayor autonomía de los niveles locales y en especial del incremento de la transferencia de recursos públicos para el desarrollo local, provincial y regional, que propenda a una distribución equitativa de la inversión y del gasto;*
- * *Desilusión por los resultados y el papel de la planificación central, incapaz de ofrecer soluciones a los problemas económicos y sociales; y,*
- * *Aumento de las demandas por ampliar la participación y por tanto la democracia participativa en el aparato estatal y local”.*

Con el fin de realizar el análisis de la evolución histórica de la descentralización de mejor manera, se requiere separar las etapas históricas de nuestro país y estudiar con algún detenimiento las peculiaridades de cada una de ellas:

2.1.1 INICIOS DE LA REPÚBLICA

En palabras del gran historiador, Enrique Ayala Mora:

“Al derrumbamiento del Estado colonial sucedió, un Estado controlado por las oligarquías terratenientes que habían sido protagonistas y usufructuarias de la lucha autonomista contra España. Ese “estado” no era lo que hoy conocemos como Estado-nación constituido. Se trataba de una formación político ideológica de tipo precapitalista, cuyo carácter estaba marcado por la necesidad de control de las masas indígenas y por la dispersión de poder a nivel local y regional”³⁹.

En una primera fase de la construcción del Estado nacional el poder central buscada institucionalizar principios como: soberanía, sufragio popular,

³⁸ OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998, p.9.

³⁹ AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.147.

presidencialismo, separación de poderes, gobierno alternativo, garantías civiles. La mayor parte de enfrentamientos entre el poder central y las localidades se centraron en tres aspectos: a) la organización jurídico política del Estado en departamentos o provincias, b) El grado de autonomía y el papel de los municipios, c) El tributo para los blancos y la frontera interna con los indios⁴⁰.

Existía un conflicto sobre las unidades jurídico-administrativas en que debía organizarse el país, dos tendencias estaban en contraposición: los federalistas y los unitaristas. La primera Constitución de 1830 declaró que el estado era unitario y lo dividió en departamentos, provincias, cantones y parroquias; pero en la práctica se vivió un federalismo en el que los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca reclamaban cuotas iguales de poder. La Constitución de 1835 abolió los departamentos y constituyó a la provincia como principal unidad territorial⁴¹.

El control local y regional a través de mecanismos de dominación política lo ejercían los terratenientes, tanto en la Sierra como en la Costa, aunque con constantes diferencias motivadas por la distinta naturaleza de sus intereses. Estos hechos fueron la causa de que no pueda consolidarse un poder central fuerte y se desencadenarán permanentes conflictos oligárquicos⁴².

Los conflictos regionalistas desde 1830 motivaron la elaboración de un Reglamento de Elecciones, elaborado por la Primera Asamblea Constituyente de Riobamba en el cual se declaró una representación igualitaria entre los tres departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

En aquella época el Ecuador se caracterizó por la desarticulación económica y la dispersión del poder político. *“A pesar de que la mayoría de constituciones declaraban al Estado como unitario, el manejo administrativo-fiscal estaba enormemente descentralizado”*⁴³. Todos los niveles de poder solicitaban autonomía para su funcionamiento, incluso la

⁴⁰ Id.

⁴¹ VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.60.

⁴² Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.155*

⁴³ AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.155.*

iglesia contaba con ciertos privilegios que le concedían autonomía corporativa. En el Estado ecuatoriano primaban rasgos feudalizantes que venían arrastrándose desde la crisis colonial del siglo XVIII.

Por otra parte en el ambiente de las haciendas existía fuerte represión y abusos de los terratenientes hacía los indígenas, estos eran obligados a permanecer en una situación sumisa y servil, sin protección alguna. De igual forma las parroquias estaban bajo la dominación latifundista. Existían acuerdos claros entre el poder central, y los poderes regionales y locales para reducir a los indígenas a espacios rurales y ciertas parroquias⁴⁴.

En 1837 Rocafuerte suprimió las doctrinas parroquiales y privadas, creadas por los hacendados en sus latifundios con el fin de que los sacerdotes oficiaran misas, bautizos, defunciones, en la misma hacienda bajo la concepción de que esta era el único universo de sus trabajadores. Con esta medida la organización jurídico-territorial del Estado se imponía por sobre la organización creada por la iglesia y las haciendas.

Los municipios, descendientes de los cabildos coloniales, tuvieron un papel de gran importancia ya que se consolidó su autonomía con la ruptura de la relación con la Corona y se fortaleció el control local mediante su integración por elecciones; se configuraron como niveles de poder descentralizados ya que contaban con recursos propios y no dependían para ello del Estado central. Controlaban además diversas materias como: transacciones en los mercados, ventas de inmuebles, distribución de aguas de regadío, registro de la propiedad, sistema judicial local, etc. Los municipios dieron lugar a la reunión de intereses seccionales y fueron centros fuertes de influencia política, transformándose muchas veces en centros de planeación de operaciones opositoras contra el gobierno central⁴⁵.

La descentralización fiscal se materializó con la existencia de instituciones encargadas de manejar los recursos económicos a nivel local y regional. Un ejemplo

⁴⁴ Cfr. Id.

⁴⁵ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.156.

de estas instituciones son las juntas de hacienda que al contar con sistemas de recaudación de tributos llegaban a superar presupuestariamente al gobierno central, estas entidades construían caminos y edificios públicos valiéndose del trabajo obligatorio de los campesinos mediante el sistema de “mingas”. Cabe resaltar que la mayoría de burócratas no percibían una remuneración ya que los sueldos eran bajos o casi nominales.

2.1.2 REVOLUCIÓN MARCISTA

Bajo la dirección de Urbina, los marcistas intentaban impulsar reformas económico-sociales como: emancipación de los esclavos, abolición del tributo a los indios, fomento de la educación básica, promoción del libre comercio; como resultado se suscitaron diversos debates entre el poder central y las localidades alrededor de los siguientes temas: reforzamiento de las provincias bajo inspiración federalista, mayor autonomía para los regímenes seccionales, y ampliación de la participación local.

La revolución fue generada por la mala administración de Juan José Flores, en este contexto aparecieron nuevos actores sociales: los blancos y los mestizos medios. Los marcistas mantuvieron el unitarismo, pero buscaron ampliar las autonomías locales. Algunos municipios mejoraron sus rentas debido a la exportación del cacao gracias a las políticas de libre comercio. Este hecho originó grandes diferencias entre los municipios que contaban con más recursos en contraste con los más pobres, el municipio en las zonas con dinamismo económico pasó a ser intermediario entre las unidades productivas necesitadas de mano de obra y los trabajadores⁴⁶.

En este período persistió una ambigüedad entre unitarismo y federalismo, este último creó cuatro gobiernos federales en Quito, Cuenca, Guayaquil y Loja, aprovechando la coyuntura del enfrentamiento de poderes regionales. La superación de esta crisis dio lugar a la negociación de poderes nacionales, regionales y locales que se expresó tardíamente en la Constitución de 1861.

⁴⁶ Supra, p. 157.

2.1.3 CRISIS DE 1859-1860

En esta época el Ecuador estaba viviendo un período de desintegración y descomposición político-social gracias a las constantes pugnas entre las élites costeñas y serranas cuyos objetivos de dominación producían permanentes conflictos. En palabras de Belisario Quevedo: “los años 1859, 1860, son posiblemente los mas desastrosos, desmoralizados y pobres que ha tenido nuestra patria”⁴⁷. Podemos sintetizar los rasgos característicos de estas élites contrapuestas de la siguiente manera: en la Costa prevalecía la condición agroexportadora, vinculada muy de cerca con el comercio internacional, por consiguiente se trataba de una posición con tintes claramente capitalistas; la Sierra por su parte conservaba el sistema de hacienda con el tradicional sistema del latifundio y la explotación a los indígenas. Dada la contraposición de estos dos sectores dominantes el marco jurídico constitucional resultaba insuficiente e ineficiente para regular las relaciones conflictivas entre Costa y Sierra, la consecuencia de estas discrepancias hizo tambalear la solidez de la nación⁴⁸.

Es necesario resaltar el hecho de que las relaciones de tipo feudal producen fragmentación económica y social, mientras que las relaciones capitalistas de producción marcan la formación de estados nacionales⁴⁹. De esta forma se requería conciliar los conflictos suscitados entre las élites del país, de lo contrario la unidad del Ecuador se vería seriamente afectada.

2.1.4 PERÍODO GARCIANO

Gabriel García Moreno se propuso sacar adelante un proyecto político en el cual uno de los principales objetivos fue la consolidación de un estado nacional, para lo cual era imprescindible:

⁴⁷ QUEVEDO, Belisario, *Historia Patria*, Quito, ediciones del Banco Central del Ecuador, 1982, p.188.

⁴⁸ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.200.

⁴⁹ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.203.

*“superar la etapa inicial de anarquía y establecer un entendimiento expreso o tácito entre los sectores de pugna de la clase dominante. Este entendimiento no, necesariamente, implicará la superación de la contradicción, más si la aceptación de determinadas reglas de juego que estimulen la expansión del sistema productivo”*⁵⁰.

Con el fin de concretar los objetivos de su proyecto García Moreno implementó medidas represivas y centralizadoras, uno de los mayores inconvenientes de su gobierno fue el hecho de que nunca estuvo de acuerdo con el contenido de la Constitución de 1861, la cual fue sistemáticamente violada, hasta cuando el mandatario pudo contar con la Carta Negra que se adecuaba perfectamente a sus intereses.

En este período los debates entre el poder central y las localidades se centraron alrededor de los siguientes temas: la directa adscripción de las provincias al ejecutivo con el fin de fortalecer el unitarismo, las restricciones a la autonomía municipal y la supresión de los municipios regionales y parroquiales, y las disputas por los rendimientos del impuesto del trabajo subsidiario.

Los ministros de García Moreno se quejaban constantemente de la autonomía excesiva de los municipios y su mal funcionamiento, el presidente pidió al congreso que se restituyera la facultad al ejecutivo para destituir a estas autoridades, como no le fue concedida, la Carta Negra fue el instrumento en el que suprimió a los municipios provinciales y parroquiales dejando solo los cantonales. Además nombró directamente a gobernados, jefes y tenientes políticos y sometió todos los acuerdos municipales a la aprobación de los gobernadores⁵¹.

Una de las medidas que más perjudicó a los municipios fue el hecho de que el presidente dispuso que se utilizarán los recursos del impuesto al trabajo subsidiario en la construcción de obras viales nacionales y regionales, a pesar de que esas rentas eran usadas por los municipios para obras en sus jurisdicciones, lo cual se había logrado por medio de pactos locales.

⁵⁰ VELASCO, Fernando, 1972:98. En. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.202.

⁵¹ Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.65.

El presidente comprendió que para unir la Costa y la Sierra eran indispensables vías de comunicación que permitieran hacer realidad la integración nacional. Entre las obras realizadas en su gobierno para integrar a Costa y Sierra se puede resaltar la construcción de ferrocarriles, y de la carretera Quito-Guayaquil. En el aspecto económico el Estado se encargó por primera vez el cobro directo de ciertos impuestos y reorganizó el manejo de los estancos, debido a la expansión de la economía se crearon los primeros bancos. De igual forma se centralizó la dirección de la mayoría de centros educativos, poniéndolos en manos de comunidades religiosas mayormente extranjeras lo que elevó considerablemente el nivel académico del país⁵².

Podemos decir que el duro régimen político de García Moreno rindió frutos gracias a su esfuerzo integrador del país, se logró unidad económica y administrativa que daría una base a proyectos políticos futuros.

2.1.5 GOBIERNOS PROGRESISTAS

A finales del siglo XIX existe un intento de las regiones y municipios de volver a la Constitución de 1861 debido a que les concedía amplia autonomía, sin embargo este ya no era un tema digno de discutirse ya que los procesos de integración nacional por vía normativa estaban agotados; era oportuno buscar acciones materiales que articularan el espacio ecuatoriano.

Caamaño, Flores y Cordero en un intento por lograr la integración del país por medios pragmáticos crearon programas de crédito, educación, vías, navegación fluvial e inmigración extranjera. Entre otras medidas autorizaron el establecimiento de escuelas a los hermanos cristianos en las cabeceras cantonales del país e impulsaron la construcción de carreteras, iniciaron la secularización del Ecuador reemplazando el diezmo por el impuesto de tres por mil sobre la propiedad.

⁵² Id.

Con estas medidas que pueden no parecer de gran envergadura intentaron despolitizar la relación entre el poder central y los municipios, pero no tuvieron la capacidad de unirlos con el pueblo.

2.1.6 BALANCE DEL SIGLO XIX EN EL ECUADOR

En el Ecuador del siglo XIX hubo un amplio avance del Estado sobre la sociedad, en parte porque las circunstancias así lo exigían para lograr la articulación de un Estado nacional. Se requería construir cohesión social e identidad nacional para institucionalizar el poder del Estado y organizar las entidades administrativas dentro del territorio y crear así una comunidad política. Hasta antes de la revolución liberal las relaciones entre peones, trabajadores, campesinos y terratenientes estuvieron marcadas por una constante subordinación económica y social, con una ausencia clara de igualdad ante la ley. Esta realidad significó que los organismos estatales centrales estuvieran dominados por el poder terrateniente, manifestado en el caudillismo, caciquismo y gamonalismo; esta tendencia marcó un fuerte debilitamiento del Estado-nación e hizo imposible la unificación nacional⁵³.

Estos acontecimientos fueron causantes de una división profunda en la sociedad ecuatoriana, ni siquiera la clase dominante pudo constituirse en la clase portadora de la nación ya que para ello hubiera sido necesario renunciar a los fundamentos básicos de su dominación como eran el poder absoluto y la opresión a las clases inferiores.

Como resultado de los abusos y la violencia sufrida los sectores indígenas fueron protagonistas de múltiples levantamientos en el período de 1830-1875, especialmente durante los dos gobiernos de Gabriel García Moreno, estas revueltas fueron brutalmente reprimidas ahondando aun más los resentimientos y la desigualdad social.

⁵³ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.208.

Los principales resultados de este proceso de integración nacional, se pueden resumir en las siguientes conclusiones⁵⁴:

- La construcción de identidad nacional, sobre la base de mitos de la nación uniforme hispano-mestiza, del blanqueamiento como ideal, de la capacidad de los criollos para construir la historia, y de la utopía republicana, lograron cohesionar a la mayor parte de sectores blancomestizos, y separar a muchos indios libres del mundo indígena; pero dejaron excluidos a los sectores indígenas populares y a los negros. El Estado afianzó su legitimidad en disputa con la iglesia y creó una comunidad política pequeña, elitista y activa que podía acceder al voto y elegir mandatarios. La soberanía territorial se ejerció en sectores determinados de la Sierra y la Costa quedando el Oriente y la Costa Norte sin presencia estatal.
- El poder central careció siempre de recursos para alcanzar una integración material del país. Tampoco la burguesía que nació en la costa contó con los recursos para articular un mercado interno. Sin embargo la articulación del mercado internacional con la venta del cacao aumentó el presupuesto del Estado.
- La penetración normativa del Estado en los espacios jurídico normativos del país en los núcleos consolidados, y la institucionalización del Estado disminuyeron las diferencias regionales. Se pasó de una representación regional a una provincial logrando una mejor representación nacional. Sin embargo cabe resaltar que el problema regional se atribuye a la existencia de poderes regionales con injerencia política.
- En el aspecto espacial, se continuó con el fortalecimiento de una red de pueblos y ciudades en la Sierra, con origen colonial e incluso aborigen, adicionalmente se registra un avance económico y poblacional en la Costa, especialmente en Guayaquil.
- Las fronteras étnicas del Ecuador se movieron, las zonas urbanas de ciudades y pueblos fueron ocupadas por sectores blancomestizos, mientras que la zona rural, en especial en la Sierra la ocuparon indígenas.

⁵⁴Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.70.

2.1.7 REVOLUCIÓN LIBERAL

Esta revolución puso en discusión cuatro temas principales en la coyuntura del período 1895-1925: a) la búsqueda de una integración más igualitaria de la sociedad, sobre la base de un pensamiento secular y modernizante, b) la integración material de la Costa y la Sierra, c) mayor supeditación de los municipios al Estado central para desarrollar este programa de modernización. d) iniciar un proceso de organización de algunos sectores populares, enfrascados en los paradigmas liberal-conservadores⁵⁵.

El período liberal tuvo dos fases claramente diferenciables: la primera que va de 1895 a 1912 en la que se dio importancia a la secularización de la sociedad, igualdad social, e industrialización del país y pusieron bajo su dirección a los municipios. Esta fuerza declinó con la muerte de Alfaro y el surgimiento del liberalismo moderado. La segunda fase mantuvo la idea de la secularización social que promovieron los grupos de poder costeños con el fin de quitarles el control político e ideológico de las élites serranas, desapareció la idea de la igualdad y los municipios regresaron a ser controlados por los grupos dominantes locales⁵⁶.

Eloy Alfaro fue un precursor del Estado unitario e integrado, lo cual se manifiesta en varias acciones durante su gobierno. Entre ellas la separación del Estado y la Iglesia Católica mediante la Ley de Patronato de 1889, y el cambio del régimen político con la ampliación de los derechos políticos y sociales de los ecuatorianos.

La Iglesia había sido desde la época colonial un instrumento de dominación ideológica interviniendo activamente incluso en la política, y desviándose de su objetivo de propagar el evangelio y salvar las almas. Gracias a su actitud con el clero, Eloy Alfaro tuvo que afrontar una fuerte oposición de parte de los conservadores, expresada no en pocas ocasiones en acciones armadas y conflictos

⁵⁵ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.209.

⁵⁶ MAIGUASHCA, 1992:199. En. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.83.

por recuperar el poder que le fue arrebatado a la Iglesia, y tan respetado en gobiernos anteriores⁵⁷.

Uno de los principales cambios que aportó la revolución liberal fue la integración social igualitaria fundamentada en la secularización de la sociedad. Se buscó cambiar los paradigmas de la sociedad por una visión más moderna, con el fin de liberar a los sectores más débiles de la sociedad del control ideológico de la iglesia y los latifundistas.

En la primera fase los liberales persiguieron consolidar un aparato burocrático central, que controlara a las municipalidades. En varios territorios el liberalismo debió crear el aparato burocrático que se encontraba en estado incipiente. Se mantuvo el control sobre los jefes políticos de las localidades, y el Estado actuó como árbitro en conflictos interclasistas y se hizo cargo del aspecto electoral. También se logró un control territorial más eficiente a través de las Fuerzas Armadas⁵⁸.

En la segunda fase del liberalismo se produjo un cambio en la relación Estado-municipios, las redes locales volvieron al poder de los municipios. Los poderes regionales en especial los costeños, impusieron la descentralización en el cobro de impuestos al comercio local e internacional, lo cual dividió a los municipios en tres tipos: 1. Municipios interioranos: ubicados en rutas comerciales marginales o periféricas que lograban bajas recaudaciones por impuestos al comercio, juegos y catastros, 2. Municipios ubicados en los puntos de comercio importantes, sobretodo en la ruta Guayaquil-Quito-Ibarra que accedían a los impuestos del comercio interregional, 3. Municipios ubicados en los puertos o zonas de frontera con Perú y Colombia que se beneficiaban de las aduanas y el comercio internacional⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990, p.210.

⁵⁸ Id.

⁵⁹ Id, p.211.

Existen varios elementos que explican el triunfo de los poderes locales sobre el Estado en la época del liberalismo, entre ellos: la creación de diversas juntas que manejaban de forma independiente fracciones significativas del presupuesto del Estado, otro de estos factores es la propia condición de clase de los liberales, que les ayudaba en caso de que se vieran lesionados sus intereses al resurgir la unidad con los conservadores.

Alfaro implementó muchas medidas tendientes a extender el control territorial y social del Estado fortaleciendo un aparato burocrático que influyó decisivamente en las municipalidades, las cuales representaban a los poderes regionales y locales. En el aspecto económico social tomó varias medidas para integrar a las regiones Costa y Sierra como coordinar la articulación de la agroexportación capitalista costeña con la agricultura y producción artesanal serrana, organizando el flujo demográfico Sierra-Costa de la mano de obra necesaria⁶⁰.

En cuanto a la integración material del país, la revolución liberal puso notable empeño en la construcción del ferrocarril, el teléfono y el telégrafo. La construcción del ferrocarril Guayaquil-Quito-Ibarra fue una de las grandes y costosas obras emprendidas, que dejó muy endeudado al país, debido a la complejidad de los territorios que debía atravesar. Se pudo concretar a través de negociaciones sumamente desventajosas para el Ecuador, la obra final fue de calidad mediocre y se disminuyó su capacidad de comunicación. Sin embargo el ferrocarril vinculó a las dos terceras partes de la población nacional y a cuatro de las cinco ciudades más grandes del país. Las provincias de la Sierra sur, Esmeraldas y el Oriente quedaron rezagadas de los beneficios de esta obra y de la integración al mercado nacional⁶¹.

⁶⁰ OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *La Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, Ediciones Abya-Yala, Quito, primera edición, 2000, p.5.

⁶¹ VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.89.

2.1.8 REVOLUCIÓN JULIANA

El 9 de julio de 1925 la Liga Militar formada por un pequeño grupo de jóvenes oficiales, decide unirse para salvar a la patria de la oligarquía constituida por los banqueros, especialmente por el Banco Comercial y Agrícola que dominaba las finanzas nacionales y tenía tal poder que intervenía en la designación del Presidente de la República, ministros y subsecretarios.

En una primera proclama a la Nación del 10 de julio se expresó que:

“El Ejército había intervenido convencido de que los sagrados intereses del país no podían continuar a merced de un régimen de gobierno que se encontraba en absoluto divorcio con la voluntad nacional, y que la institución no podía servir de instrumento para mantener un orden de cosas ilegítimo, que había abandonado los más esenciales problemas de la vida nacional, en especial respecto de la profunda crisis económica⁶²”

Se anunció además que se integraría una Junta de Gobierno con elementos de comprobada honorabilidad que inspiren confianza a la Nación. El mismo día se instaló una Junta Suprema Militar que acordó nombrar una Junta Provisional Militar, la cual se encargaría a su vez de nombrar una Junta de gobierno que pueda encausar los destinos de la Nación por senderos de bienestar general⁶³.

En principio, esta revolución es catalogada como un esfuerzo por modernizar la administración pública, logró sentar bases de un Estado más estructurado en aspectos: técnico, administrativo y financiero.

Con el golpe militar se buscaba alcanzar numerosos objetivos entre ellos: centralización de las rentas públicas tanto en recaudación como inversión, formación de un plan de inversiones de obras públicas, fomento de la instrucción primaria, implantación de leyes que dignifiquen a la raza indígena, creación de un impuesto progresivo de acuerdo a la capacidad de los contribuyentes

Las reacciones de los poderosos banqueros guayaquileños no se hizo esperar, y se sintió por a través de medidas económicas:

⁶² PAZ Y MIÑO, Juan José, *La Revolución Juliana: nación, ejército y bancocracia*, editorial Abya-Yala, segunda edición, Quito-Ecuador, 2000, p.16.

⁶³ Id.

“Los ataques al Banco Comercial y Agrícola, el temor de que se produjera una quiebra bancaria, la desazón en que se vivía por las apresuradas reformas jurídicas, hicieron que se escondiera el dinero y el país sufriera una seria crisis de contracción del circulante. El gobierno no tuvo con que pagar ni los sueldos de los propios militares”⁶⁴.

El Estado logró recuperar la administración de los recursos provenientes de los gravámenes a los alcoholes, aguardientes y tabacos, revisar aranceles de aduanas, tasas portuarias, derechos consulares, ley de timbres, y reglamentar impuesto sobre herencias, legados y donaciones. Se crea un impuesto único de predios rústicos y la obligación de crear catastros y alcabalas.

En contraste con el modelo de Estado liberal, Juan Paz y Miño comenta:

“La revolución juliana y el gobierno de la primera Junta Provisional articularon un nuevo modelo de Estado-Nación, basado en tres nuevas orientaciones: en primer lugar la imposición del interés de la nación, representado precisamente por el Estado, sobre los intereses privados, lo que significó una clara ruptura de los principios liberales anteriores; en segundo lugar, la imposición de la autoridad política, centralista e institucional del Estado, como aparato de expresión de lo nacional, sobre los fraccionamientos regionales, sociales, partidistas o de grupo y sobre el juego de fuerzas tradicionales, y en tercer lugar la institucionalización de la cuestión social ecuatoriana, como política de Estado, que pasó a ser un rasgo nuevo en la constitución de la nación ecuatoriana”⁶⁵.

Con la revolución, la oligarquía de la sierra ganó cierto peso político que le fue arrebatado a sus pares de la costa, lo cual desencadenó un conflicto regionalista que haría difícil cumplir con todas las metas reformistas que tenía la revolución en sus inicios. Adicionalmente el ejército empleó parte del impulso de la revolución en adquirir mejoras y privilegios para los mismos militares, asunto que también desvió los propósitos primigenios de la revolución.

De esta forma la revolución juliana se consolidó más como un movimiento modernizador del Estado, logró centralizar las rentas públicas, y se crearon el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. La Asamblea de 1929 sentó principios progresistas como la función social de la propiedad y la representación de minorías políticas, estableció el habeas corpus y se reconoció derechos a los hijos ilegítimos. Adicionalmente se dictó legislación laboral sobre contratos, jornada máxima,

⁶⁴ DIEZCANSECO PAREJA, Alfredo. En. AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, volumen 10, Quito-Ecuador, 1990, p.91.

⁶⁵ PAZ Y MIÑO, Juan José, *La Revolución Juliana: nación, ejército y bancocracia*, editorial Abya-Yala, segunda edición, Quito-Ecuador, 2000, p.72.

desahucio, trabajo de mujeres y de menores. A pesar de tener una constitución progresista en el Ecuador se seguía reprimiendo violentamente los levantamientos indígenas, de modo que la modernización no llegó a todos los aspectos⁶⁶.

2.1.9 BOOM BANANERO

El acontecimiento histórico de la Segunda Guerra Mundial incrementó las exportaciones, en especial, la del banano, que inicia un boom agroexportador opacando los esfuerzos de implantar un modelo de industrialización que sustituya al de las importaciones. Se triplicaron las exportaciones ya que la demanda de los países en guerra de productos como: arroz, cacao y café aumentaron considerablemente. Esta guerra ayudó a la reactivación de la economía ecuatoriana ya que subió el precio de los productos de exportación, aumentó la demanda de productos hacia Estados Unidos, y reingresaron capitales nacionales y extranjeros por la seguridad que les brindaba un país no involucrado en el conflicto armado⁶⁷.

El aumento de la producción y exportación del banano dio lugar a una expansión del mercado interno, ya que era realizada en medianas y pequeñas explotaciones que permitieron una cierta expansión en sectores medio rurales, lo cual unido con la política de modernización permitió el progreso del Estado. El Estado estimuló las inversiones bananeras por medio de créditos. Subsidios, entrega de tierras y devaluaciones monetarias que mejoren la competitividad del producto y las ganancias; esto demuestra que a pesar del discurso liberal, el Estado jugó un papel importante en la reactivación de la economía con el modelo agroexportador.

Gracias a los ingresos generados por esta actividad el aparato estatal crece y se diversifica de manera significativa. Esto se percibe en el aumento del presupuesto del Estado y la inversión pública, la cual aumenta del 16% al 22,5%, desde 1950 a 1955. La política económica durante el gobierno de Galo Plaza se orientó al énfasis de los incentivos, especialmente aquellos dirigidos al sector agrícola; por otra parte,

⁶⁶ Id.

⁶⁷ Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.92.

se actualiza la planificación de la economía manteniendo al Estado sin mayor intervención en el proceso económico⁶⁸.

El presidente Galo Plaza emprende reformas respecto a la racionalización y especialización de la administración pública, creación de organismos de crédito y fomento de la producción tales como el Instituto de Fomento, la Comisión Nacional de valores, y posteriormente la Corporación Financiera Nacional. Durante este período se produjo un proceso modesto de movilidad social, ampliación de la instrucción, importante crecimiento de los centros urbanos con fuerte presencia de sectores marginales, y elevación de niveles de consumo⁶⁹.

En la misma línea se implantaron políticas estatales proteccionistas y de infraestructura, en especial carreteras, se privilegio la producción de banano y azúcar y secundariamente de cacao y café.

Adicionalmente con la creación de entidades autónomas se fortalece el bipolarismo Quito- Guayaquil, con evidentes resultados de debilitamiento de los gobiernos seccionales, esta es una clara manifestación del proceso centralista llevado a cabo. Al llegar la declinación del boom bananero, el país se sume en una fuerte crisis, debido a lo poco diversificado de la estructura productiva y del sector agroexportador. Se desencadena un conflicto económico y político que desemboca en el advenimiento de la Junta Militar de 1963, lo cual abre una nueva etapa de industrialización en el país⁷⁰.

2.1.10 DÉCADA DE LOS SESENTAS

Durante este período el país se encuentra en un proceso de modernización enfocado principalmente en cuatro aspectos: agrario, industrial, reforma fiscal y reforma administrativa.

⁶⁸ Id.

⁶⁹ Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.93.

⁷⁰ Id, p.95.

En el aspecto agrario se destaca la elaboración de la Ley de Reforma Agraria de 1964, que buscaba modernizar el agro, e incorporar a los campesinos a la vida nacional, impulsar la constitución de empresas agropecuarias eficientes, basadas en relaciones salariales, y desarrollar una redistribución de la propiedad y los ingresos. La modernización del agro serrano sería posteriormente una de las banderas del desarrollismo, dada la creciente necesidad de encontrar una salida al modelo agroexportador imperante en Ecuador⁷¹.

En el ámbito industrial se buscaba generar el desarrollo de una burguesía moderna en contraposición a la oligarquía agroexportadora conformada por los terratenientes, quienes tenían significativa influencia en la estructura del Estado. El desarrollo industrial era visto como la mejor alternativa para superar la situación de dependencia e intercambio inequitativo de mercancías en el mercado internacional, ya que Ecuador podría superar su condición de simple productor de materia prima. En función de esto, se realizan reformas a la Ley de Fomento Industrial concediendo beneficios tributarios y de distintas clases para el sector industrial. Se crean algunas instituciones que apliquen la política industrial como: CENDES, la Comisión de Valores y el SECAP. En 1965 se dictó una Ley de Normalización de Pesas y Medidas, y se reforman las tasas arancelarias como un incentivo a las industrias⁷².

La reforma fiscal tenía como objetivo principal centralizar el cobro de impuestos, los cuales eran cobrados por una diversidad de entidades autónomas y regionales, también se perseguía simplificar el sistema tributario nacional reemplazando varios impuestos de bajo rendimiento por algunos de carácter nacional; de esta manera se logró un aumento en la carga tributaria.

Respecto a la reforma administrativa, tenía 2 propósitos principales:

⁷¹ Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.98.

⁷² Cfr. VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004, p.99.

1. Mejorar y modernizar la estructura del sector público: para ello se organizó de mejor forma la estructura ministerial, se crearon nuevos órganos regionales y sectoriales y se creó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
2. Consolidar y ampliar el sistema de planificación, para ello se adoptó el Plan General de Desarrollo Económico y Social, el cual guió la política de inversiones del gobierno y sus órganos adscritos.

Con estas reformas el Estado pretendía fortalecer su estructura y recuperar el control en estos ámbitos, los cuales muchas veces eran manejados por los grupos de poder. De esta manera el Estado demostraría que era capaz de organizar y manejar la economía hacia el desarrollo del país. Lamentablemente, este ideal no se cumplió en gran parte por la falta de colaboración de los sectores dominantes a los cuales perjudicaban las reformas.

2.1.11 AUGE PETROLERO

El Gral. Guillermo Rodríguez Lara instituyó un gobierno que se autodenominó nacionalista y revolucionario, durante el cual manejó los ingentes recursos producidos por la exportación petrolera, que coincidió con la crisis energética mundial. Dicha orientación del gobierno tenía sentido debido a las concesiones otorgadas desde 1964, principalmente a petroleras imperialistas, que representaban la enajenación de más de un tercio de territorio ecuatoriano. Más allá del daño que este grave hecho le produjo a la identidad territorial del Ecuador, no es menos condenable que se hayan dado las concesiones aceptando a cambio condiciones lesivas para el país, entre ellas: derechos superficiarios simbólicos, exoneración a los consorcios de todo tipo de derechos arancelarios e impuestos, mecanismos de control ineficaces, ausencia de intervención del Estado en la producción y comercialización. Este panorama se completó con la entrega de todo el golfo de Guayaquil a las multinacionales para la explotación de gas, mediante turbios negociados, que perjudicaron más aun al Ecuador⁷³.

⁷³ Cfr. OJEDA, Lautaro, *Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000, p.10.

En 1972 se impuso el Plan de Acción del nuevo gobierno donde se señalaba que realizaría una reforma agraria real y efectiva, y distribuiría la tierra a las personas naturales que la trabajan directamente, además se expresaba que se realizará todos los esfuerzos para eliminar la dependencia del país en los aspectos económico, político, social, cultural, militar e ideológico.

En esta línea se revisaron los contratos con los consorcios petroleros dando un nuevo enfoque a esta materia, que se tradujo en una serie de medidas: reversión al Estado de más de cuatro millones de hectáreas de la región oriental, revisión de los campos hidrocarburíferos de la Anglo Ecuatorian Oil, reducción del tiempo de las concesiones de cuarenta a veinte años, adquisición del Estado del 25% de las acciones de Texaco Gulf, rescate de las explotaciones de gas para el Estado, creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, construcción de una refinería en Esmeraldas, ingreso a la OPEP⁷⁴.

Fueron los ingresos generados por las exportaciones de petróleo los que permitieron la autonomía política del Estado respecto de los grupos dominantes exportadores, que habían tenido secuestrado el poder por tantos años. Adicionalmente, se profundizaron las políticas de reformas estructurales del Estado. Esta independencia sumada a la capacidad técnica del Estado y la burocracia permitieron el paso a una sociedad moderna.

El papel principal en el desarrollo social y económico asumido por el Estado, demandó una ampliación y diversificación de la estructura administrativa del gobierno, lo cual se hizo realidad gracias a los recursos del petróleo, y ayudó al fortalecimiento y creación de múltiples instituciones públicas y privadas. Un ejemplo de esto es que la mayoría de los bancos privados fueron creados durante la década de los setenta, ya que recibían enormes utilidades⁷⁵.

Existió un aumento de inversión extranjera directa, aumentó considerablemente el monto de asignaciones de las rentas petroleras al Gobierno

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Cfr. OJEDA, Lautaro, *Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000, p.11.

Central, se incrementó el presupuesto del Estado y el gasto del sector público, se fortaleció la industria metalmecánica. El Estado inició su intervención en sectores estratégicos mediante la creación de diversas instituciones: CEPE, IETEL, TAME y FLOPEC; se crean instituciones como el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, la Secretaría Nacional de Información Pública⁷⁶.

Finalmente se puede percibir la fuerte tendencia centralista desarrollada por el Estado en los años setenta, lo cual se tradujo en la aprobación de la Constitución de 1978, que legitimó un amplio papel del Estado en el desarrollo económico y social; y asigna el manejo de sectores estratégicos al Estado como principal artífice del crecimiento económico.

2.1.12 CRISIS DEL MODELO CENTRALISTA EN EL ECUADOR

El contexto social en el Ecuador daba claras señales de que el modelo centralista no era el adecuado para afrontar las necesidades de cambio que exigía el país. Luego del advenimiento de la dictadura militar se pudo constatar que el proyecto político de restauración y modernización no ocurrió en la práctica, debido a que los recursos obtenidos del boom petrolero inundaron el país y el aparato estatal y opacaron los postulados de moralización, eficiencia y eficacia. Los recursos petroleros introdujeron prácticas de despilfarro, facilismo, corrupción e ineficiencia en el aparato estatal, lo cual desvirtuó el proceso de desarrollo nacional. El país se estructuraba sobre un modelo caótico⁷⁷.

En estas condiciones asume el poder el Ing. León Febres Cordero, quien a pesar de contar con un discurso anti centralista, tiene la concepción de que el Estado debe marchar con lineamientos de conjunto y unitarismo por lo que las partes deben someterse a la concepción del interés general. La perspectiva de que la presidencia

⁷⁶ Id.

⁷⁷ Cfr. OJEDA, Lautaro, *Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000,p.12.

encarna el interés del estado, resulta una muestra fehaciente de las ideas centralistas del Presidente⁷⁸.

Se inició un proceso de reestructuración jurídica del Estado, y se produjo un debilitamiento del papel de los organismos seccionales, debido a la creación de unidades ejecutoras dependientes del gobierno central; en la misma línea hubo un aumento significativo de la deuda externa de 241, 5 millones de dólares en 1970 a 4.651 en 1980⁷⁹.

Lastimosamente a pocos meses de su administración se observó una estéril segmentación política, violencia social y estudiantil, y una creciente y preocupante miseria de las masas populares, además de la pugna constante con el Congreso Nacional y la Corte Suprema. Febres Cordero manejó el Estado mediante decretos-leyes, con los cuales desbordaba sus facultades e invadía las del Legislativo, adicionalmente la mayoría de estos decretos iban en beneficio de los que más tienen y no de la gente necesitada del Ecuador.

Hubo una coalición amplia de partidos que se oponían a las políticas del presidente, los primeros meses de su gobierno estuvieron marcados por huelgas incentivadas por los sindicatos, y protestas estudiantiles motivadas por el alto costo de la vida. Se vivía un sistema de represión a la oposición y restricción de libertades, solamente el sector banquero y exportador tenía libertad efectiva y medidas que iban en su beneficio.

Febres Cordero introdujo medidas económicas orientadas al libre mercado, y rompió las relaciones con el Pacto Andino por su política de corte restrictivo hacia la inversión extranjera.

Es importante resaltar que la tendencia centralizadora en el Ecuador estuvo auspiciada por organismos internacionales de asistencia crediticia y técnica. Solo a fines de la década de los sesenta se comenzó a reconocer que el centralismo era insuficiente como modelo no logró alcanzar los objetivos para los que fue

⁷⁸Cfr. ZAMBRANO CASTILLO, Guido, *León Febres Cordero. Significación Histórica*, Consultora para la Organización y Desarrollo, Quito, 2000, p. 69.

⁷⁹ Id.

concebida, ya que la brecha entre ricos y pobres se acrecentaba cada día más, la calidad de vida de la ciudadanía empeoraba, y el número de personas que vivían en pobreza absoluta se disparó⁸⁰.

2.1.13 RESURGIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PANORAMA ECUATORIANO

A inicios de los setenta se retoma el interés descentralizador de la administración, debido al reconocimiento del fracaso del centralismo planificador. Con una sociedad cada vez más grande y con necesidades más complejas se llega a comprender que es imposible que el gobierno central sea capaz de satisfacer todos los requerimientos de la población de manera directa, sin caer en la lentitud y la ineficiencia. Se sintió una desilusión general hacia el modelo centralista expresada de distintas maneras: la sociedad criticó el costo de mantener oficinas, técnicos y administrativos en un Estado en crisis, además los niveles de identificación de los ciudadanos con las políticas aplicadas en su entorno próximo eran muy bajos, lo cual demostraba que no se tomaba en cuenta la opinión de la gente. Por otro lado los municipios estaban cansados de mendigar recursos a los gobiernos de turno⁸¹.

Cabe resaltar que la descentralización se usa también como mecanismo para controlar la corrupción propia de los modelos centralistas, ya que se reparten los recursos suficientes para que los gobiernos autónomos descentralizados cumplan con las competencias asignadas, y se pueden ejercer mecanismos eficientes de control.

Por estas razones se requieren instrumentos de planificación y organización de la autoridad con la finalidad de cumplir las múltiples peticiones de la comunidad. Existen todo tipo de hechos que complementan este panorama: la urgente necesidad de ampliar la cobertura de servicios básicos, y la progresiva pérdida de la capacidad

⁸⁰ POZO MONTESDEOCA, Carlos, *Erase una vez en el poder. León Febres Cordero, ediciones Abya-Yala, 2008, p.60.*

⁸¹ Cfr. OJEDA, Lautaro, *Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso, editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000,p.13.*

económica política y administrativa del gobierno central, factor que causa conflictividad con los gobiernos subnacionales ⁸².

Por otra parte el aumento de la idea de división territorial lo cual propició la creación desmedida de municipios, dirigidos en la mayoría de casos por los grupos de poder locales, que exigían una mayor transferencia de recursos y mayor demanda de autonomía.

En esta línea la globalización fue un factor decisivo en este proceso ya que mostró que conceptos como soberanía interna, territorio y cultura nacional estaban en desuso. Actualmente las decisiones son transnacionales, el territorio nacional ha dejado de ser un limitante y es una puerta abierta para tecnología e información. De esta manera la descentralización surgió como un instrumento para enfrentar la globalización y la crisis de los Estados⁸³.

2.2 FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

2.2.1 ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Remontándonos a los inicios de la historia del Ecuador, es comprensible que dada la naturaleza de su separación de la Gran Colombia, el objetivo primigenio en sus inicios como Estado haya sido un intento desesperado por lograr la integración nacional de ese territorio que había alcanzado recientemente su independencia. Por estas razones es evidente que el mejor modelo para el Estado en esos momentos fuera el centralismo, como aquel que lograría la unión material del espacio nacional. Sin embargo quizá uno de los mayores problemas desde ese momento y a lo largo de la historia, haya sido que los gobernantes de turno hayan querido imprimir su ideología en el país a través de la aplicación de las medidas durante su gobierno,

⁸² Cfr. OJEDA, Lautaro, *Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000, p.14.

⁸³ Id.

dejando de lado la visión de país y no pensando más allá que en el período de sus gobiernos, sin importarles lo que vendría después.

El modelo centralizador en sí, no fue lo que perjudicó al Ecuador sino la manera en que fue manejado. Durante toda la historia del país han existido siempre grupos de poder ya sean estos: terratenientes, la iglesia, banqueros o élites locales que han tratado de manejar sus centros de poder a su antojo ignorando un criterio de unión nacional.

La realidad plasmada en los párrafos anteriores refleja una total ausencia de planificación que ha sido constante en el país, el cual se ha desarrollado de forma desordenada y segmentada marcado por una permanente pugna entre el poder central y los poderes locales, los cuales en lugar de articularse para lograr la consecución de sus metas, que en principio deberían ser compatibles, se han dedicado a demostrar quien detenta el poder y a arrebatarse competencias según su conveniencia. Con consecuencias desfavorables la mayoría de las veces para el poder local que se vio muy debilitado.

Durante todo el siglo XIX el Estado se dedicó a crear unidades ejecutoras para realizar las competencias propias de los gobiernos subnacionales, en parte debido a que la realidad social no era tan compleja y el aparato estatal todavía podía encargarse directamente de esas atribuciones. Sin embargo este fenómeno afectaría notablemente a la descentralización con posterioridad debido a que los municipios como principales representantes de los espacios locales, no sabían cómo asumir las competencias propias de su naturaleza ya que nunca lo habían hecho, y tampoco conocían otra forma de financiamiento que no fuera las asignaciones presupuestarias del gobierno central, las cuales en muchos casos eran muy exiguas. De esta manera se sembró un ambiente de facilismo en los gobiernos locales, y de apatía en la gente que solo esperaba recibir todo lo que necesitaba del Estado, esta tendencia sería muy complicada de quitar en el futuro.

Adicionalmente nuestro país no vio en la descentralización un modelo viable hasta los años setenta lo cual lo sitúa entre los países con modelos de

descentralización tardía, esto se atribuye entre otras cosas, a que lo más común para los gobernantes era perseguir la institucionalización del Estado y la realización de obras de infraestructura, y para ello lo más conveniente era acaparar los recursos y el poder sin que se pensara siquiera en transferir competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. Que eran vistos como fraccionadores de la unidad nacional en vez de cómo entes que pudieran consolidar una planificación estatal organizada.

Un factor importante que frenó la descentralización fue la imperante corrupción en el Ecuador, ya que obviamente a un aparato estatal corrupto no le conviene que se conozca de sus malos manejos, ni tampoco que los ciudadanos de una determinada circunscripción tengan la facultad de fiscalizar a las autoridades y mucho menos poder de decisión sobre los asuntos que les afectan directamente.

Por otro lado el alto índice de pobreza que ha aquejado históricamente al país ha obstaculizado varios procesos de desarrollo, entre los que se cuenta la descentralización. La actitud del Estado de dar a la pobreza soluciones emergentes o paternalistas, sin tomar en cuenta que la inequidad territorial es uno de los problemas que acrecientan este fenómeno, ha hecho que no se tome a la descentralización como una alternativa de cambio, cuando podría ser el instrumento mediante el cual los territorios aprendan a autogestionarse y cubrir sus necesidades más urgentes con el fin de lograr un desarrollo equilibrado del país.

Mucha de la inversión de la Administración Pública se ha enfocado en la construcción de obras de infraestructura, en especial en el campo vial, desatendiendo aspectos importantes como la inversión en capital humano, esto hace que muchas veces no se cuente con el talento y conocimiento necesario para ejecutar los programas de desarrollo que requiere la sociedad.

Un factor muy importante a tomarse en cuenta en el fracaso de la descentralización, es que a pesar de que han existido avances normativos en nuestra legislación, estos no han llegado a generar notables beneficios en la realidad. Quizá el ejemplo más claro de esta situación se da en la Constitución de 1998, que incluyó

valiosas innovaciones descentralizadoras, en ella se consagró la llamada “descentralización a la carta”, la cual determinó un sistema en el que todo era susceptible de descentralización, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión de endeudamiento externo. Para agravar más el panorama la transferencia de competencias era opcional para los gobiernos seccionales, pero obligatoria para el gobierno central cuando estos los solicitaban.

Esto generó diversos inconvenientes en la organización territorial del Estado, en palabras de Alberto Acosta, en su obra “Entre el quiebre y la realidad”:

“Superposición de funciones, debido a que los distintos niveles de gobierno compartían funciones entre sí y con el gobierno central; falta de coordinación de los gobiernos seccionales, se asignó a los Consejos Provinciales la obra rural y a los municipios la obra urbana, atentando contra la unidad del manejo territorial de los cantones. De esta forma se profundizaron las desigualdades territoriales al no existir un nivel intermedio de gobierno con competencias claras”⁸⁴.

Todas estas variables mencionadas en el párrafo anterior, sumadas a que en la Constitución de 1998 nunca se propuso el desarrollo de un Sistema Nacional de Competencias que pudiera aportar la unicidad y coherencia tan necesarias entre los niveles de gobierno para la consecución de una gestión eficiente y práctica, dieron como resultado un fracaso rotundo del intento de descentralización plasmado en este instrumento normativo, en el cual se regulaba como tema central la distribución de recursos; descuidando notablemente la creación de mecanismos por medio de los cuales se pudiera asegurar una transferencia de competencias a los gobiernos locales que contribuya a su desarrollo. En cuanto a este tema, la Constitución del 2008 ha realizado significativos progresos al establecer el mandato de creación de un Sistema Nacional de Competencias en el COOTAD que sea el que defina las políticas y directrices necesarias para hacer viable y dotar de contenido a la labor de los gobiernos autónomos descentralizados.

⁸⁴ ACOSTA, Alberto y otros, *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*, ediciones Abya-Yala, primera edición, Quito-Ecuador, 2008, p.91.

Debido a dichos errores se generó un ambiente de desorganización y pugnas de poder entre los diferentes niveles de gobierno, los cuales podían solicitar una misma competencia y les era concedida. Además, los gobiernos seccionales solo solicitaban aquellas competencias que traían beneficios económicos o políticos descuidando su labor en otros aspectos. Todo esto sumado a que solo los gobiernos descentralizados con capacidad operativa para asumir una competencia podían recibirla, causó que fueran solo los municipios grandes quienes pudieron beneficiarse de la descentralización y los recursos que vienen con ella, mientras que los gobiernos locales pequeños quedaban cada vez más condenados a ser relegados y descuidados⁸⁵.

La falta de implementación de políticas de participación ciudadana es otra variable en contra de la descentralización, en primer lugar hay que reconocer que no es fácil en una cultura como la ecuatoriana, donde prolifera la falta de conciencia ciudadana, el implementar dichos métodos. Sin embargo este proceso requiere de constancia y continuidad para llegar a consolidarse y lo más importante requiere de voluntad política y cooperación social para llegar a ser una realidad, ya que constituye una condición ineludible para el desarrollo local.

Esta participación debe reflejarse en el involucramiento de todos los sectores sociales en un proceso de desarrollo de su comunidad, sin dejar relegados a los sectores más pobres como ha sido costumbre tradicionalmente, pues es digno de subrayar que la descentralización bien enfocada puede ser perfectamente un antídoto contra la marginalidad.

Cabe resaltar que probablemente tanto el poder político como los actores sociales aun no han comprendido que la descentralización nacional podría remediar muchos de los problemas antes mencionados, que en parte han sido los que han frenado su desarrollo; un ejemplo de esto puede demostrarse con la pobreza, ya que si se pone en marcha un proceso de descentralización con una visión de inclusión, esto influenciará radicalmente mejorando la participación social y acercando al ciudadano para ser quien contribuya a satisfacer sus necesidades y crear formas de

⁸⁵ Id.

financiamiento de los proyectos en su localidad, logrando de esta forma traer desarrollo y progreso a su comunidad y obviamente paliando los niveles de pobreza.

En cuanto a la corrupción de igual forma, si el ciudadano se involucra directamente en la realidad política de su circunscripción puede contribuir al aumento de la legitimidad de sus gobernantes y fiscalizarlos de forma más eficaz comprometiéndolos así a realizar una gestión adecuada, e incluso involucrándose en el emprendimiento de un proyecto de desarrollo local que fortalezca la descentralización.

Finalmente, es necesario aclarar que nuestro país requiere un objetivo claro que justifique un proceso de descentralización, ya que solo de esta forma puede garantizarse la coherencia y la uniformidad de este proyecto, que de lo contrario está condenado al fracaso como ha ocurrido con intentos anteriores, que se han quedado en ofrecimientos políticos o ambiciosos proyectos sociales.

CAPÍTULO III

3 PROPUESTA CONSTITUCIONAL DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

3.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Al comenzar los años noventa, junto con la crisis del modelo de Estado centralista, Ecuador inicia una reforma del Estado por medio de la descentralización; pero antes de tratar este proceso es pertinente delinear el contexto normativo y social que vivieron los municipios y consejos provinciales durante los años ochenta, esto con el objetivo de comprender de mejor manera la situación política y económica que condujo a las autoridades a elegir a la descentralización como la mejor alternativa para el país.

Durante la década de los ochenta los municipios y consejos provinciales carecían totalmente de capacidad de gestión y de mecanismos de financiamiento propios, dependiendo totalmente del gobierno central; esta situación se mantenía a pesar de que la Constitución del año 1978 codificada en 1993, en su artículo 125 señala:

“Los consejos provinciales y los municipios gozarán de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determinará su estructura, integración y funcionamiento y dará eficaz aplicación al principio de la autonomía; propenderá al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determinará las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios...”⁸⁶”

Como analizaremos a continuación el texto de este artículo estaba muy lejos de cumplirse. Durante la época de 1980 a 1989 existía el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), el cual financiaba el 12,6% de las asignaciones a los municipios, estos recursos provenían del Presupuesto del Estado, los ingresos citados anteriormente se combinaban con los aportes del Estado para inversiones,

⁸⁶ <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/68095066328571495200080/p0000001.htm>. Acceso 8 de Noviembre/2010, 11h31.

las asignaciones del Congreso y la venta de activos y préstamos. En conclusión, un 70% de los gastos corrientes y de inversión de los municipios estaba financiado directa o indirectamente por el presupuesto del Estado y los préstamos.

La situación de los consejos provinciales era aún más crítica, debido a que un 93% de sus ingresos provenían de aportes del Estado, y solo un 7% de sus recursos eran resultado económico de su funcionamiento.

Esta realidad tenía como consecuencia la dependencia casi total de los municipios y consejos provinciales a las decisiones del Gobierno Central. Los órganos seccionales supuestamente autónomos no podían tomar ninguna decisión de forma independiente, ya que recibían la aprobación o desaprobación del Estado a sus obras mediante la asignación o no asignación de los recursos necesarios para ejecutarlas.

El panorama nacional anteriormente descrito tiene graves consecuencias en el desarrollo de la gestión de los órganos seccionales, podemos citar principalmente dos de ellas⁸⁷:

1. La planificación financiera seccional está supeditada, en gran medida, a los recursos que pueda recibir el municipio o consejo provincial del Estado. Esto afecta gravemente a los objetivos trazados por el gobierno subnacional y al ritmo de ejecución de las obras.
2. La influencia política se vuelve determinante en la realización de proyectos, debido a que muchas de las transferencias de presupuesto se logran en base a las influencias que puedan tener ciertas personas o instituciones, causando graves desigualdades territoriales y sociales.

Esta ausencia de ingresos propios causó que los gobiernos seccionales tuvieran una gestión altamente deficiente, manteniendo una labor de administración

⁸⁷ <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-modernizacion-del-estado-60078-60078.html>. Acceso 8 de noviembre/2010, 11h58.

muy pobre sin ningún aporte significativo a su comunidad, e impedidos de concentrarse en las verdaderas necesidades de la población; teniendo que limitarse a cumplir los mandatos del gobierno central.

Para cumplir el objetivo de reforma institucional del país por medio de la descentralización se emiten diversos instrumentos normativos, entre los más importantes podemos señalar:

- Ley del Fondo de Desarrollo Seccional aprobada en mayo de 1990, con el propósito de racionalizar el gasto de los órganos seccionales, sustituye al sistema anterior de asignación de recursos del Estado FONAPAR, por el FONASEC que asignaba a los órganos seccionales el 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, mediante un sistema que priorizó las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa; además se asignaba la participación de tres mil millones de sucres anuales que en forma previa a la distribución de los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de petróleo. Una proporción de estos recursos se utiliza para financiar la contraparte nacional del Programa de Desarrollo Municipal, el cual concedía préstamos a los órganos seccionales para la realización de obras y servicios, el pago de estos préstamos se llevaba a cabo mediante retención automática de los recursos asignados por el Estado. De esta manera se creó una alternativa viable para que los gobiernos seccionales obtuvieran fuentes de financiamiento y pudieran pagar por ellas.

Si bien con esta reforma se logra dar más continuidad a la inversión, los gobiernos seccionales no logran liberarse del todo de la dependencia estatal debido a que para los préstamos externos todavía se requería el aval del Estado lo que le permitía a este tener poder sobre los proyectos de los municipios y consejos provinciales. Adicionalmente la inversión del Banco Ecuatoriano de Desarrollo, más allá de criterios económicos o técnicos, estaba orientada políticamente ya que su directorio estaba conformado en su mayoría por representantes del Ejecutivo.

- La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en la cual se declara a Quito como distrito metropolitano, y se le otorga las facultades de control total en

uso y destino de suelo, tránsito y transporte público y privado, control ambiental, etc; con el fin de consolidar al municipio de este cantón como un gobierno local con poder de decisión. Se implanta una estructura mejor adecuada a las necesidades de Quito, y se simplifican los procedimientos administrativos. Además se consolida el manejo de la imposición sobre la propiedad rural. Adicionalmente se posibilita que Guayaquil se adhiera a este régimen.

- Ley de Modernización del Estado promulgada en 1993, a raíz de la dura crisis económica que vivió el Ecuador durante los ochentas, ayudó a consolidar la institucionalización del Estado mediante reformas importantes que perseguían ambiciosos propósitos como: eficiencia administrativa evitando la duplicación de funciones y fusionando a las empresas públicas que cayeran en este vicio; delegación de la prestación de servicios públicos y la explotación de recursos naturales no renovables propiedad del Estado a empresas mixtas o privadas; descentralización, desconcentración y simplificación por medio de la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado como organismo coordinador de este proceso; desmonopolización y privatización de los servicios públicos.

Un aporte muy significativo de esta ley, fue la concepción del silencio administrativo positivo, lo cual quiere decir que ante la falta de respuesta de la administración a una petición, se considera que dio una respuesta favorable; y no como tradicionalmente se consideraba negado el petitorio. De esta forma se aportó eficiencia a la labor de los funcionarios públicos, los cuales deben asumir que su falta de responsabilidad tendrá consecuencias.

- El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva expedido en 1994, reformado en varias ocasiones y actualizado en el año 2002; tiene como su objetivo principal unificar los conceptos y procedimientos aplicados en la gestión administrativa dentro del Poder Ejecutivo. Lamentablemente esta norma no tiene carácter de ley lo cual habría sido más adecuado dada la importancia de las materias que regula.

En el Art. 51 de este instrumento normativo con jerarquía de reglamento se establece que:

“Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñaban órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial)”⁸⁸.

Finalmente en su Art. 54 se refiere al ejercicio de la desconcentración en los siguientes términos:

“La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial”⁸⁹.

Acerca de la desconcentración cabe resaltar que el traslado de responsabilidades a órganos dependientes, es de carácter temporal, y que el Gobierno Central conserva el poder de decisión, y la capacidad de hacerse cargo nuevamente de la responsabilidad que fue desconcentrada si lo considera pertinente⁹⁰.

- Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del Estado para los gobiernos seccionales expedida en 1997, no hace notables avances en materia de descentralización debido a que solo aumenta el porcentaje del Presupuesto nacional que será destinado a los gobiernos seccionales, y crea el Fondo de Descentralización cuyos recursos se distribuirán en un 30% a los consejos provinciales y en un 70% a los municipios. La Ley de FODESEC antecede a esta ley donde solo se establecía el reparto del 2% del presupuesto estatal a los gobiernos seccionales.

En esta línea lo único que se logra con este instrumento legal es una descentralización del gasto, sin que se transfieran competencias a los gobiernos seccionales ni se les brinde la capacidad de gestión ni decisión sobre los asuntos que les afectan directamente.

⁸⁸ http://www.cortesuprema.gov.ec/cn/wwwcn/pdf/leyes/estatuto_funcion_ejecutiva.pdf. Acceso 8 de Noviembre/2010, 14h41.

⁸⁹ Id.

⁹⁰ OJEDA, Lautaro, *Aspectos Conceptuales, dudas y desafíos de la Descentralización*, Cooperación Alemana-AME, Quito, 1995, p. 16.

- Ley de Descentralización del Estado y Participación social emitida en 1997, a pesar de que en el texto de esta ley se señala que se pretende impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera, es claro que lo que persigue esta ley es establecer los lineamientos básicos de un proceso de descentralización del Estado, con el objetivo de llenar la falta de legislación que la ley mencionada en el párrafo anterior dejaba en cuanto al proceso de descentralización.

En su Art. 3 de esta ley existe un notorio error ya que al definir la desconcentración este artículo señala:

“...La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo...”⁹¹”

Como habíamos establecido anteriormente, la desconcentración no tiene carácter permanente sino temporal, ya que de ser así se confundiría con la descentralización, en la cual el órgano autónomo descentralizado pasa a tener el control total sobre la competencia transferida. Desde su naturaleza la desconcentración se realiza hacia órganos dependientes de otro superior, de manera que sería absurdo darle poder de decisión absoluto a un órgano que depende jerárquicamente de otro.

Finalmente, se da un lugar muy importante a la participación social como un mecanismo para mejorar la calidad de vida de la población y se establecen mecanismos como: comités barriales, federaciones barriales y juntas parroquiales para hacer realidad este ideal. Sin embargo, cabe aclarar que este es quizá el aspecto menos desarrollado en nuestro país, en gran parte debido a que la participación social no es algo que se logre alcanzar mediante la promulgación de leyes, sino por medio de la acción social efectiva y del trabajo coordinado de las autoridades y la ciudadanía.

⁹¹ <http://eva.utpl.edu.ec/door/uploads/428/428/paginas/pagina18.html>. Acceso 8 de Noviembre/2010, 15h54.

- La Constitución Política de la República del Ecuador expedida en 1998, declara que el Ecuador posee un gobierno con administración descentralizada en la parte de sus principios fundamentales y luego desarrolla esta línea de pensamiento en el título XI: De la Organización Territorial y Descentralización, donde se establece a la descentralización y desconcentración como medios para lograr el desarrollo armónico del país, además de cómo herramientas para la redistribución del ingreso público y de la riqueza.

Igualmente se organiza a la Administración dividiéndola en Régimen Seccional Dependiente, y Gobiernos Seccionales Autónomos.

Existen algunos avances importantes de esta Constitución, uno de ellos es señalar que el proceso de descentralización debe ser progresivo y que no se podrá transferir una competencia sin que se realice la correspondiente transferencia de recursos y viceversa, este aspecto es crucial dentro de este proceso pues rompe con la concentración de poder que se daba en el pasado por parte del gobierno central, el cual hacía transferencias solo formales de competencias al no contar el gobierno seccional autónomo con los recursos necesarios para ejercer la competencia asignada, o lo contrario, al solo dar los recursos para que se lleve a cabo determinada competencia sin transferir el poder de decisión, convirtiendo a los gobiernos seccionales en entes ejecutores de los planes del gobierno central.

En la misma línea, se establece a la descentralización como obligatoria en el caso de que la entidad seccional lo solicite y tenga la capacidad operativa para ejercerla, esta parte de la Constitución validaba la llamada transferencia de competencias “a la carta”, ya que las administraciones seccionales elegían las competencias que deseaban asumir, guiadas muchas veces por intereses políticos o económicos que en nada beneficiaban o estaban orientados a ayudar al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- La Constitución de la República del Ecuador expedida en el año 2008, desarrolla de forma bastante más abundante que su antecesora el tema de la descentralización. Si

bien es cierto tiene ciertas coincidencias con la Constitución anterior, pero son más las innovaciones que realiza gracias a la influencia de la corriente del noconstitucionalismo, que considera a la Constitución no solo como un instrumento para la organización del poder del Estado, sino que incorpora en ella principios y disposiciones pragmáticas que deben ser garantizados con la misma fuerza que cualquier otra norma jurídica, y privilegia la aplicación directa de las normas constitucionales.

Remitiéndonos al texto de la Constitución señalaremos los avances incorporados en el título V: Organización Territorial del Estado. En primer lugar se incorporan dentro de los gobiernos autónomos descentralizados nuevos niveles de división territorial como son las regiones autónomas y las mancomunidades, ya que a pesar de que antes se daba a las provincias, cantones y parroquias la opción de unirse en pro de su desarrollo no se establecían requisitos específicos ni tampoco atribuciones determinadas o un proceso a seguir como si lo hace esta Constitución; se les concede facultad reglamentaria a las juntas parroquiales sobre las cuales antes nada se decía; se les da facultades ejecutivas a todos los gobiernos autónomos descentralizados; se establece la necesidad de creación de un Sistema Nacional de Competencias vía ley, el cual no solo definirá las competencias de cada nivel de gobierno sino que trazará políticas para compensar las desigualdades territoriales; se reconocen a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas y se las considera unidades de participación dentro de los gobiernos autónomos descentralizados; se establece un régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno y se señalan criterios para la distribución de recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados.

Cabe resaltar que la Constitución deja a cargo de una ley el desarrollo de muchos puntos esenciales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias de los gobiernos subnacionales, esta ley es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que analizaremos a continuación.

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización promulgado el 19 de octubre del 2010, establece las directrices para la organización político-administrativa del territorio nacional, y desarrolla los aspectos necesarios para la implementación del Sistema Nacional de Competencias. Es digno de mencionar el hecho de que es un cuerpo normativo extenso y declarativo; con contenidos sumamente valiosos y otros tantos bastante reiterativos entre ellos los objetivos del código y los fines de los gobiernos autónomos descentralizados tienen diversas coincidencias que pudieran haber sido nombradas solo en uno de los artículos referentes a estos temas, de igual forma siempre que se habla del desarrollo de la autonomía en sus tres concepciones: política, administrativa y financiera se repite que no se permitirá la secesión del territorio del Estado, lo cual al repetirse tanto se hace presente más como un temor que como un precepto normativo.

Uno de los aspectos positivos de este código es que se establece como principio la corresponsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados en el desarrollo de las distintas circunscripciones territoriales, asegurando de esta forma que cada nivel de gobierno trabaje en pro de un interés nacional. Esto se encuentra estrechamente relacionado con la equidad interterritorial que busca un desarrollo equilibrado de los territorios, igualdad de oportunidades y acceso a los servicios públicos de todos los territorios. Adicionalmente se le da a la participación ciudadana un papel preponderante dentro de la labor de los GAD'S los cuales deben tomar en cuenta las decisiones de los ciudadanos al elaborar sus planes y políticas, sin dejar de lado su obligación de rendición de cuentas.

Es muy importante la norma que consagra tres funciones principales a los gobiernos autónomos descentralizados, a saber: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; c) De participación ciudadana y control social. Esta norma clarifica las atribuciones de los GAD'S y destaca la importancia de su labor, en la que se rigen por sus propias normas y órganos de gobierno como también se señala en el COOTAD.

Otro de los aspectos beneficiosos del COOTAD es que cumple ampliamente con el objetivo de especificar el rol de cada uno de los niveles de gobierno y su campo de acción, ya que se dedica de forma bastante específica a designar la naturaleza jurídica de sus órganos de gobierno, atribuciones, la forma de elección de sus autoridades y representantes de cada uno de los niveles de gobierno de los GAD'S.

En la misma línea el COOTAD establece un concepto muy completo de descentralización al determinar que debe incluir la transferencia de talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos. Al distinguir los sectores privativos del Estado, los sectores comunes que pueden ser descentralizados, y los sectores estratégicos, este instrumento normativo evita que se susciten futuros conflictos entre los niveles de gobierno ya que se encuentran especificados los sectores en los cuales el Estado tiene absoluto control y su manejo no puede ser transferido a los GAD'S por mandato de la Constitución y la ley.

Se establece al Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico del Sistema Nacional de competencias, entre sus más significativas atribuciones se encuentran: realizar el seguimiento de la gestión de las competencias por parte de los GAD'S, dirimir los conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno, resolver por medio de resoluciones la superposición de competencias, y dirigir la intervención temporal de un nivel de gobierno en la competencia ejercida por otro, y transferir las competencias adicionales y residuales a los GAD'S.

En resumen, son numerosos los avances que ha realizado el COOTAD en materia de organización territorial y articulación del Sistema Nacional de Competencias, principalmente en cuanto a los preceptos normativos requeridos para su puesta en marcha. Sin embargo es pertinente aclarar que el camino para implementar un proceso de descentralización tan ambicioso como el planteado en

este código será largo y con no pocos inconvenientes; esperemos que la abundancia declarativa de este instrumento sirva para dar solución a los conflictos futuros sin mayores contratiempos, y lo más importante sirva para cambiar la mentalidad de los ecuatorianos y hacer de la descentralización un mecanismo que nos permita alcanzar ese desarrollo integral para el Ecuador que tanto anhelamos.

3.2 REQUERIMIENTO DE PROPORCIONAR COMPETENCIAS EXCLUSIVAS A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DESDE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

La Constitución de la República como base del Ordenamiento Jurídico del país e instrumento legal que determina la posición ideológica a seguir en el resto de leyes, debe plasmar los proyectos políticos considerados de importancia prioritaria dentro de la planificación que persigue la regulación normativa en el Ecuador. En este sentido, es vital que el proyecto de descentralización se vea plasmado en la Constitución para dotarle de un contenido y principios claros, y blindarle de esta forma contra las interpretaciones erróneas o mal intencionadas que pudieran dársele, al mismo tiempo que se asegura su durabilidad al plasmarlo en la Ley Suprema que no puede ser fácilmente alterada, y se garantiza la durabilidad y eficiencia de este proceso.

Lo señalado en el párrafo anterior es digno de tomarse en consideración, debido a que el proceso de descentralización exige tiempos prolongados para su plena consecución, por lo cual no puede exponerse a cambios intempestivos en la legislación, como es acostumbrado en nuestro país, especialmente en el momento político actual.

La importancia y ventajas de establecer competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Constitución de la República son diversas, la primera y más obvia, es que siendo la descentralización un proceso democratizador se debe evitar a toda costa los abusos de poder durante su desarrollo, este fenómeno solo puede controlarse estableciendo límites al proceso de

descentralización, es decir, los límites del proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, y estableciendo con precisión las competencias de cada uno de los niveles de gobierno; de manera que dado que cada uno conoce su nivel de gestión se fortalezca su influencia dentro de sus respectivas circunscripciones, y se limite su accionar fuera del ámbito de sus competencias.

En la misma línea, el establecer competencias exclusivas desde la Constitución garantiza la seguridad jurídica del proceso descentralizador evitando conflictos de competencias, y asegurando a los gobiernos autónomos descentralizados el acceso a un paquete de competencias que deberán gerenciar de forma obligatoria, librándose de los problemas enfrentados en el pasado, cuando los GAD'S debían solicitar competencias al gobierno central, el cual las concedía en mérito de influencias políticas o personales. En contrapartida, los GAD'S no podrán apropiarse solo de las competencias que les generan mayores ingresos y descuidar las demás, debido a que al establecer un Régimen de Competencias desde la Constitución se hace más coercitivo su cumplimiento, y se consagra la descentralización como progresiva y obligatoria.

Al establecer competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados, se les brinda una capacidad gerencial y técnica, al proporcionarles los recursos necesarios para que puedan desempeñar su labor con el nivel más alto de control sobre sus territorios y con el poder de decisión sobre los asuntos que les afectan directamente, esto aumenta su legitimidad entre la población. La cual últimamente sufrió un detrimento considerable, al experimentar los gobiernos subnacionales un proceso de desinstitucionalización en sus respectivas localidades, caracterizado de la siguiente manera: *“con la desinstitucionalización el aparato estatal sufre un deterioro significativo, marcado por el hecho de que sus instituciones comienzan a perder sus atribuciones, responsabilidades, recursos, y lo más importante, autoridad y confianza en la población”*⁹².

⁹² OJEDA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones Abya-Yala, primera edición, Quito- Ecuador, 1998, p. 78.

Un fenómeno que incidió directamente en la deslegitimación de los gobiernos autónomos descentralizados en los últimos años fue la llamada “pereza fiscal”, básicamente la problemática consistía en que los gobiernos locales disminuían al mínimo sus esfuerzos en la generación y recaudación de recursos propios, debido a que les resultaba mucho más cómodo esperar la transferencia de rentas por parte del gobierno central. Esto condicionaba enormemente la efectividad de su gestión, y determinaba el descuido de las autoridades locales que se limitaban a gastar los recursos recibidos del gobierno, los cuales no eran suficientes para satisfacer ni siquiera las necesidades básicas de los ciudadanos.

Con el fin de combatir esta situación la Constitución ha establecido dentro de las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno el generar sus propios recursos financieros, y el fomentar actividades productivas dentro del ámbito territorial de sus competencias, de manera que se generen recursos que puedan ayudar al emprendimiento de los proyectos requeridos por la población. En la misma línea, se ha incentivado desde la Constitución la iniciativa fiscal de los municipios como una manera de financiamiento para los gobiernos autónomos descentralizados.

Cabe resaltar, que el aumento de recursos por sí solo no es suficiente para asegurar el éxito de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados; es necesario darles capacitación respecto a la mejor forma de invertir estos nuevos recursos, de manera que se pueda contar con recursos no solo a corto plazo, sino que se realicen inversiones direccionadas a multiplicar las rentas y poder invertir las en obras que beneficien la comunidad en un futuro cercano.

Adicionalmente el trazar directrices claras acerca de las competencias de los GAD'S, ayudará a que se implementen las estructuras burocráticas requeridas en cada uno de los niveles de gobierno, posibilitando que el gobierno central elimine la estructura burocrática excesiva.

Por otro lado, el incluir un Régimen de Competencias en la Constitución permite tomar en cuenta la diversidad de nuestro país y establecer regímenes

especiales en la organización del territorio, puesto que un proceso de descentralización homogéneo no funcionaría en el Ecuador debido a su riqueza étnica y cultural. En este sentido:

“el proceso de descentralización debe partir por reconocer y aceptar las diferencias económicas, sociales y culturales de cada localidad; así como los comportamientos y ritmos de los diversos segmentos territoriales. Por ello las propuestas y respuestas a la descentralización deben ser construidas con y desde los grupos sociales heterogéneos. Optar por la descentralización significa además abordar de modo diferente el presente y pasado de cada localidad, pero a la vez proponer un proyecto de futuro confiable y viable para el país”⁹³.

Lo anteriormente mencionado, unido al hecho de que en esta época los modelos económicos y sociales, han caído en desprestigio, principalmente aquellos que pretendían tener amplia vigencia más allá de su lugar de creación y aplicación. Esto demuestra que no existen modelos aplicables a cualquier país, al contrario, se debe tratar de adecuar el proceso de descentralización a las particularidades del Ecuador para garantizar su éxito, y en todo caso asimilar nuestro proceso de descentralización solo a los de otros países con características históricas o culturales parecidas a las nuestras. Esto debido a que cada territorio cuenta con una identidad local que lo caracteriza de los demás, este factor debe ser manejado de la mejor manera, ya que puede cambiar la orientación que se debe dar a la descentralización variando los aspectos a resaltar y las necesidades particulares que deben ser satisfechas en cada localidad.

El hecho de que el Régimen de Competencias este en la Constitución, permite orientar a los a los gobiernos autónomos descentralizados hacia una visión integral y darle a este proceso la coherencia necesaria para que su cumplimiento sea viable a largo plazo. De lo contrario sus objetivos primigenios podría diluirse si las pautas principales del proceso de descentralización se desarrollará en distintos cuerpos normativos, opacando la importancia que tiene como un instrumento de reforma del Estado.

⁹³ OJEDA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones Abya-Yala, primera edición, Quito- Ecuador, 1998, p. 88.

Finalmente, a pesar del pronóstico alentador que tiene el proceso de descentralización; no basta con la creación de instrumentos legales para asegurar resultados positivos, debido a que este proceso exige acciones concretas para su consecución, comenzando desde la redefinición de los roles del Gobierno Central y los gobiernos seccionales autónomos que deben estar preparados para asumir nuevos retos, como el de gerenciar el desarrollo de sus territorios y convertirlos en motores de progreso que establezcan las bases que impulsen el proceso en el futuro.

En esta línea, es importante incentivar un proceso de participación real dentro de las respectivas circunscripciones territoriales, con énfasis en la construcción de estructuras democráticas y de comunicación donde todos los miembros de la sociedad puedan participar en igual medida, y sus criterios sean valorados de la misma forma. Solo así se logrará romper con las tradicionales estructuras autoritarias que aun predominan en nuestra sociedad, y contar con el apoyo de los ciudadanos que allí habitan en la ejecución de los proyectos prioritarios para la población. De esta manera se puede implementar los mecanismos para convertir a los gobiernos autónomos descentralizados en verdaderos agentes de desarrollo, no solo de las circunscripciones territoriales a su cargo, sino de todo el país.

3.3 FORTALECIMIENTO DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Hasta hace unos cuantos años atrás, el incipiente proceso de descentralización en el Ecuador estaba manejado en un ciento por ciento por el Gobierno Central, esto significaba, que dependía de la voluntad política de los gobernantes de turno el avance o estancamiento de este proceso, el cual era manejado con total arbitrariedad y falta de especificidades técnicas; ocasionando un caos en la transferencia de competencias que en muchos casos era solo formal. Esto dio como resultado el menosprecio de la descentralización como un instrumento eficiente de reforma del Estado como se lo aprecia en nuestros días.

Este manejo inadecuado de la descentralización tuvo graves consecuencias para el país, en palabras de Lautaro Ojeda:

“el Ecuador se presenta como un país en el que la inequidad, la injusticia, la corrupción es pan de cada día. Vivimos en un país donde las estructuras políticas, económicas y sociales son prácticamente excluyentes; en donde los recursos naturales son diariamente depredados; el regionalismo es un instrumento de protervos intereses; y la desinstitucionalización deslegitima el ejercicio democrático”⁹⁴”

Como se desprende del párrafo anterior, a pesar de que el Ecuador ha sido consagrado como un país democrático en gran parte de su historia, la realidad es completamente diferente ya que la “cultura del disenso” ha imperado en nuestro país en la mayoría de las esferas de discusión, sin que el tema de la descentralización sea la excepción. Esto ha opacado considerablemente el desarrollo del proceso descentralizador, que se ha visto envuelto en pugnas de poder de los sectores dominantes de la sociedad, los cuales han pretendido truncarlo por el temor que les produce el perder el dominio que ostentaban en sus respectivas localidades.

Un factor que ha sido ignorado por mucho tiempo en nuestro contexto político y social es que la descentralización trae múltiples ventajas para el fortalecimiento del Estado. En principio, la descentralización fortalece al Estado por ser uno de los mecanismos privilegiados de ejercicio democrático, al permitir a las autoridades locales el acercarse a las necesidades de su comunidad, y a su vez hacer posible que la gente participe directamente en la toma de decisiones que afectarán su calidad de vida. Cabe aclarar que para que este proceso pueda ser exitoso es necesario que las autoridades pongan a disposición de los ciudadanos toda la información sobre los asuntos a decidirse; ya que sin ella “*la participación ciudadana se convierte en un mecanismo de legitimación de decisiones previamente adoptadas por quienes concentran en forma excluyente la información, y por tanto, el poder*”⁹⁵.

⁹⁴ OJEDA, Lautaro, *Estado del debate sobre Autonomía y Descentralización*, editorial Artes gráficas Señal, Quito- Ecuador, 2001, p.109.

⁹⁵ OJEDA, Lautaro, *Situación Actual de la Descentralización en el Ecuador*, Artes Gráficas Señal, Quito- Ecuador, 2002, p.16.

Otro de los aspectos por el cual la descentralización fortalece al Estado, es el hecho de que al transferir competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, el Gobierno Central puede dedicar todos sus esfuerzos a cumplir con las atribuciones que le son exclusivas, entre ellas: planificación, defensa nacional, relaciones internacionales, políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda, etc. ; y limitarse a realizar una labor de seguimiento de la gestión de los GAD'S, la cual ni siquiera será directa ya que el Consejo Nacional de Competencias es el organismo encargado de este tema.

Esto fortalece al Estado en la medida en que el Gobierno Central podrá encargarse de manera más eficiente de sus funciones propias, una vez que transfiera las atribuciones que los gobiernos autónomos descentralizados deben manejar en el ámbito de sus competencias; evitando así problemas del pasado cuando el aparato estatal diversificaba demasiado sus competencias y no podía cumplir a cabalidad ninguna de ellas, causando desinstitucionalización del Estado y crisis de legitimidad del mismo.

Por otro lado, la transferencia de competencias se encuentra estrechamente ligada a la coordinación y cooperación que debe existir entre los distintos niveles de gobierno y el Gobierno Central, ya que cada gobierno subnacional es responsable no solo del crecimiento de su localidad sino de aportar al desarrollo de las circunscripciones cercanas a ella; de esta forma se garantiza una distribución equitativa de los beneficios económicos y sociales de la descentralización, que resultará en el fortalecimiento del Estado como un órgano integrado y eficiente. Rompiendo con el mito de que la descentralización conlleva la desintegración del Estado, lo que ocurre es exactamente lo contrario, el proceso descentralizador *“busca el fortalecimiento del Estado nacional, redistribuir el poder entre el Estado y la sociedad civil, abrir una oportunidad para una amplia participación de la sociedad en el control y fiscalización de la gestión pública”*⁹⁶.

En el mismo sentido, el proceso de descentralización fortalece al Estado cuando se realiza tomando en cuenta la importancia del Estado nacional, la justicia

⁹⁶ OJEDA, Lautaro, *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito. Ecuador, 1998, p.72.

distributiva, la equidad y la autonomía. Adicionalmente, con la transferencia de competencias se posibilita que cada gobierno autónomo descentralizado pueda emprender los proyectos requeridos para su crecimiento, de acuerdo a las necesidades propias de su circunscripción y a sus particularidades étnicas y culturales. Esto fortalece al Estado puesto que al ser el Ecuador un país tan diverso culturalmente, se tornaba casi imposible sin descentralización que el gobierno central pudiera entender y cubrir las necesidades prioritarias de cada territorio debido a que es un órgano ajeno a ellos. Sin embargo al transferir competencias a los gobiernos descentralizados, cada gobierno subnacional puede atender de forma personalizada las demandas de su territorio y mejorar así la calidad de vida de la población, generando un desarrollo para todo el país, haciendo realidad el principio de sustentabilidad del desarrollo.

De igual manera se fortalece el Estado nacional al consolidar cada uno de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, ya que estos se convierten en garantes del ejercicio de los derechos de la población en sus territorios; y se mejora notablemente la calidad en la prestación de servicios públicos.

El manejar adecuadamente el proceso de transferencia de competencias implica que se perseguirán objetivos comunes, por los cuales trabajarán todos los gobiernos autónomos descentralizados para obtener a la vez sus propios beneficios. Para lograr la consecución de este proceso de descentralización, se ha dotado a los GAD'S de los instrumentos necesarios para que puedan desempeñar su labor con autonomía política, administrativa y financiera; entre estos instrumentos se cuenta el hecho de que los GAD'S generarán sus propios recursos, incentivando de esta manera el aumento de la actividad productiva en sus respectivas circunscripciones con lo cual se fortalece el Estado, ya que se crean nuevas fuentes de empleo, se combate la pobreza, se explota los recursos disponibles en cada territorio, y se fomenta el crecimiento y la estabilidad económica en todo el país.

Si se logra que los distintos gobiernos subnacionales sean en gran medida autosustentables, que aprendan a generar los recursos necesarios para ejecutar las obras de mayor importancia en su ámbito territorial sin depender de las

transferencias directas del gobierno central; habremos superado la etapa incipiente del proceso de transferencia de competencias y podremos pensar en dar el próximo paso e ir más allá en la proyección de los gobiernos autónomos descentralizados.

Este paso tan importante es la creación de territorios inteligentes, tomando en cuenta el contexto actual que se vive en el mundo, fruto de la globalización, se volvió obsoleto el concepto de fronteras entre los países, y de igual forma, la idea de que solo ciertas ciudades son capaces de desarrollar proyectos empresariales exitosos, o de que se tiene que trasladar las industrias al extranjero para que adquieran ventajas competitivas en relación a las de otros países.

En contraposición a estas ideas arcaicas, actualmente se sabe que cualquier territorio independientemente de su tamaño o infraestructura, puede desarrollar las ventajas competitivas de las que se habló anteriormente, si emprende la planificación de proyectos de ciudad o región que los lleven a convertirse en ciudades que puedan competir con sus pares a nivel internacional.

La manera más efectiva en la que un territorio puede llegar a ser competitivo es en primer lugar cambiando sus paradigmas y procurando modificar su producción de bienes primarios a bienes manufacturados, además aprovechando sus particularidades y emprendiendo proyectos innovadores centrados en la mejor forma de destinar los recursos disponibles en su localidad⁹⁷.

Con el fin de construir un territorio inteligente es primordial la aplicación de ciertos principios que pueden impulsar su crecimiento, entre ellos, el principio de integralidad, según el cual los distintos niveles de gobierno ejercerán sus competencias garantizando un desarrollo integral de sus territorios, y a su vez del territorio nacional. De esta manera se rompe con cualquier manifestación de individualismo que pudiera surgir en los territorios de mayor desarrollo, en relación a los territorios menos afortunados. Otro principio es el de cooperación y

⁹⁷ BOSSANO RIVADENEIRA, Miguel Ángel, *Artículo Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador, 2008, p. 12.*

articulación, que señala la actuación coordinada de los niveles de gobierno para realizar los fines del Estado⁹⁸.

Finalmente, si se logra consolidar un territorio inteligente se mejorará la calidad de vida de sus habitantes y se insertará al mismo en el panorama mundial al situarlo a nivel competitivo del mundo globalizado. Además es altamente probable que si se logra consolidar muchas ciudades de un mismo país en territorios inteligentes se logre posicionar al país como un motor de desarrollo regional y mundial.

3.4 NECESIDAD DE INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

Una vez que el proceso de descentralización ha sido modificado en su parte sustancial, es decir, que se le ha dado una orientación distinta a la aplicada anteriormente en el país, por medio de las normas consagradas en la Constitución de la República. Debe continuarse con la reorganización institucional de las relaciones de poder dentro del Estado, necesaria para hacer posible la implementación real de este proceso. Esto tomando en cuenta que los preceptos de la Constitución carecerían de verdadero sentido si no existe una ley secundaria que brinde contenido al proceso descentralizador.

Esta ley secundaria es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) promulgado el 19 de octubre del 2010; este instrumento normativo generó gran debate debido a la importancia de los temas que se plasman en su texto. En el COOTAD se consagra la creación del Sistema Nacional de Competencias como un conjunto muy complejo que agrupa instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados; en otras palabras, es este sistema el que articula las principales acciones para garantizar la consecución de la descentralización en el Ecuador.

⁹⁸ Id.

La importancia de la creación del Sistema Nacional de Competencias puede expresarse diciendo que el proceso de descentralización podía volverse simple retórica, si no existían las definiciones claras para manejar temas tan cruciales como la transferencia de competencias.

Uno de los beneficios más notables de este Sistema es que establece los parámetros para evitar el fenómeno de superposición de competencias entre los gobiernos autónomos descentralizados, enriquece los preceptos de la Constitución en los que se señala el Régimen de Competencias de los GAD'S; definiendo las competencias exclusivas y concurrentes y a quien corresponde su titularidad, así como los sectores estratégicos y comunes, esto implica que al suscitarse una superposición de competencias, en especial entre el gobierno central y los GAD'S, se torna más sencillo identificar el tipo de competencia y a quien corresponde. Se faculta al Consejo Nacional de Competencias a emitir resoluciones para evitar o eliminar la superposición de funciones estableciendo 3 criterios para dirimir a quien corresponde la competencia, como son: el interés, la naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

Otro aporte significativo del Sistema Nacional de Competencias es el determinar las facultades con que cuentan los gobiernos autónomos descentralizados para el manejo de las competencias a su cargo, esto conlleva, que no pueden administrar sus competencias con criterios arbitrarios sino que deberán hacerlo utilizando las facultades concedidas por esta ley. Cabe resaltar que al conceder estas facultades se brinda a los gobiernos autónomos descentralizados total control en el ámbito de sus competencias, es decir, se les da todas las herramientas para explotar al máximo el potencial de sus competencias, ya que pueden llevar adelante todo un proceso, que se iniciará con la emisión de las políticas públicas necesarias para concretar el ejercicio de determinada competencia, esto al ejercer la facultad de rectoría; a continuación se articularán objetivos y estrategias para la ejecución de planes y programas que permitan concretar una competencia, en aplicación de la facultad de planificación; seguidamente los GAD'S emitirán la normatividad

necesaria para el cumplimiento de las políticas establecidas y contarán con la facultad de control para velar por el cumplimiento de normas y procedimientos.

El hecho de que sea posible ejecutar un proceso tan completo, implica no solo administrar una competencia sino llegar a gerenciarla, logrando altos índices de efectividad y eficiencia que beneficiarán de manera notable al territorio donde se lleve a cabo, y bajo el principio de unidad nacional a todo el país.

Sin embargo, el proceso de instrumentación del Sistema Nacional de Competencias va mucho más allá de la promulgación de normas jurídicas. Es indispensable que el Consejo Nacional de Competencias, como organismo técnico de este sistema, formule un conjunto de políticas públicas que puedan hacer viable la real implementación de un Sistema Nacional de Competencias eficaz y práctico.

En primer lugar, se debe tener claros los objetivos que perseguirán estas políticas. Como aporte académico se pueden proponer principalmente dos: el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos; y fortalecer la democracia, logrando que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones públicas. De esta forma todas las políticas que se propongan deberán apuntar a la consecución de estos objetivos.

Posteriormente, es importante establecer los instrumentos por medio de los cuales se implementarán las políticas públicas, que serán los siguientes:

Instrumentos normativos: las decisiones de las autoridades públicas, en este caso, del Consejo Nacional de Competencias se verán plasmadas en sus resoluciones, adquiriendo así la coercibilidad necesaria para hacer obligatorio su cumplimiento por parte de los GAD'S.

Programas de Capacitación: dirigidos a los gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de que puedan asumir las competencias que les fueron asignadas constitucionalmente; y aquellas que les fueran transferidas por el Consejo Nacional de Competencias, con la suficiente capacidad técnica.

Campañas de información y comunicación: sobre el manejo de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, orientadas hacia los funcionarios del Consejo Nacional de Competencias, con el propósito de que las estructuras internas del sistema manejen adecuadamente los criterios y objetivos institucionales; lo que les permitirá realizar su labor con eficiencia.

Campañas de incentivo: enfocadas a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados con la finalidad de resaltar las ventajas de conformar otros niveles de organización territorial como las regiones.

Jornadas de Comunicación social: para facilitar a los ciudadanos el conocer el funcionamiento del sistema, los beneficios que trae a la comunidad; y difundir el control social que pueden ejercer los ciudadanos en conjunto.

Planes a largo plazo: en los cuales se impongan metas claras que cumplirá el Sistema Nacional de Competencias en un determinado lapso de tiempo; y se mida el progreso de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión de sus competencias exclusivas; la cooperación entre los GAD'S en el manejo de competencias concurrentes; y el nivel de transferencias de las competencias residuales y adicionales por el Consejo Nacional de Competencias.

Cabe resaltar que cualquier política pública, debe contar con sistemas de auditoría especialmente diseñados para medir el progreso de su implementación a corto y largo plazo. Para cumplir este requerimiento el Consejo Nacional de Competencias tiene la atribución de controlar el avance anual del proceso de descentralización en el Ecuador, labor que antes era ejercida de forma aislada por cada nivel de gobierno en períodos distintos y en su mayoría con el apoyo de organismos internacionales, ya que en nuestro país existía poco interés por medir el avance de un proceso de descentralización, que era manejado sin el compromiso y la rigurosidad legal y técnica requerida; por lo cual no contamos con informes sistemáticos que puedan medir el avance de la descentralización en años anteriores. Esta función es sumamente beneficiosa para el país, al permitirle desde ahora obtener datos que serán determinantes al momento de evaluar si la orientación que

se está dando a este proceso es la correcta o necesitamos hacer innovaciones con el fin de lograr los resultados deseados.

Con la implementación de las políticas antes mencionadas, sumadas a un compromiso serio de parte de las autoridades públicas de llevar a cabo el proceso de descentralización en el Ecuador, podemos construir un verdadero liderazgo político-administrativo de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador; que permita superar las desigualdades territoriales y consolidar un desarrollo armónico del país.

CAPÍTULO IV

4 DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

4.1 ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Para abordar este tema es pertinente remitirse a la historia, con el fin de comprender los antecedentes que precedieron la descentralización en América Latina.

Europa inició su proceso descentralizador antes que América Latina, y con características bastante homogéneas entre sus países a finales de la Segunda Guerra Mundial, en un intento de emular a Estados Unidos que en aquel tiempo mantenía una estructura altamente descentralizada, en contraposición a la centralización imperante en los países europeos. Fueron Italia y Alemania los que comenzaron con la corriente descentralizadora en Europa; si bien es cierto, aunque al principio los procesos fueron uniformes, posteriormente cada país tuvo un desarrollo individual marcado por la coyuntura política y social del momento.

Una constante de este proceso fue el fortalecimiento del orden intermedio del gobierno, como forma de resistencia al minifundismo municipal, que trajo consigo problemas de atomización. Se da un fenómeno de disminución considerable de los municipios en los distintos países como Inglaterra, Alemania, Francia y Austria. Esto tiene su fundamento en la consolidación de la idea de que la unión de entes territoriales locales, es superior a sus partes disgregadas. El orden intermedio adquiere mayor importancia, al momento de estructurar un Estado nacional que está constituido por la suma de sus partes⁹⁹.

Entre los conflictos que se han generado durante el proceso podemos señalar: superposición de funciones, generada por la creación de nuevos órganos encargados de funciones que son las mismas que tenían ciertos órganos que aún no

⁹⁹ FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p.24.

fueron eliminados; y la falta de una visión multilateral de los países europeos que les permita perseguir objetivos en común.

Como evolución del proceso de descentralización resumido en los párrafos anteriores, surge en la década de los noventa un movimiento supranacional en Europa, que da origen a la creación de la Unión Europea, la cual está basada en un “esquema descentralizado de subordinación autonómica”; en este modelo los actores principales son los Estados europeos que tienen decisiva injerencia en los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias, y coparticipación concurrente de las potestades normativas, dotando así a todos los Estados de una cuota similar de poder de decisión.

Gracias a la globalización la descentralización cambia de un contenido subnacional a uno supranacional. Para explicar mejor esta dinámica:

“La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como orden intermedio de gobierno, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional pueda ser un mecanismo de integración general a la globalización”¹⁰⁰.

Luego de exponer estos breves antecedentes que nos aclaran el panorama, procederemos a adentrarnos al proceso de descentralización experimentado por América Latina.

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta resurge en América Latina la ideología descentralizadora, motivada por la redemocratización que se vive en la región, con el retorno de la mayoría de países a regímenes democráticos de gobierno. Se puede dividir a la historia de la descentralización en tres etapas¹⁰¹:

Primera etapa: está determinada por la importancia que se concede al municipio para el fortalecimiento de la esfera local, se transfiere a este órgano competencias y recursos, al mismo tiempo que se amplía su ámbito de acción incentivando un mayor nivel de representación y participación por parte de los

¹⁰⁰ ORTEGA V. En. FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p.24.

¹⁰¹ Id, p.26.

ciudadanos. Como consecuencia de este proceso se generan fuertes conflictos entre lo local y lo central, que produce importantes efectos negativos:

- Debilitamiento del contenido, la riqueza y la visión de lo nacional.
- Pérdida de importancia del orden intermedio (provincia, departamento, región). La temática regional, que tuvo gran significación en la década anterior, decayó ante la influencia de lo municipal.
- Desorganización del conjunto de la estructura estatal, con superposición y multiplicación de entidades del Estado, y falta de propuestas sobre la organización y funciones del Estado.
- La hegemonía del poder municipal produce un efecto de homogenización en la realidad local, que choca con los efectos heterogéneos de la globalización; propendiendo a frenar el desarrollo y aumentar la pobreza.

Lamentablemente, la consolidación del poder municipal tuvo efectos nocivos que perjudicaron el avance de los países de América Latina hacía la construcción de un Estado nacional, fomentando el que se opaque a las demás esferas de poder bajo la influencia del municipio como eje principal de la descentralización.

Los procesos más generalizados de municipalización en América Latina se vivieron en Colombia, mediante una propuesta institucional general; y en Bolivia, a través de la creación de un sinnúmero de municipios.

Segunda etapa: durante esta etapa se vuelve a dar la importancia al orden intermedio del Estado, que se había visto perjudicado por el exceso de importancia dado a la esfera municipal. Se vive un momento de redefinición de las estructuras de lo provincial o departamental en algunos países; en este orden en países como México, Venezuela y Brasil se fortalece el federalismo. Los países unitarios en cambio empoderan al gobierno intermedio de distintas formas: en Bolivia el presidente nombra un prefecto delegado y los concejales municipales eligen indirectamente un concejo departamental; en Chile se diferencia al gobierno provincial del gobierno regional delegado; y, en Colombia se eligen gobernadores departamentales.

Tercera etapa: es la que se está dando en la actualidad, se puede decir que en esta etapa muchos de los países de América Latina, a más de dar real importancia a la descentralización como un instrumento adecuado para encaminar a sus Estados hacia mejores rumbos, pusieron esfuerzos en encontrar el modelo de descentralización que mejor se adecúa a las particularidades de los distintos países; en función de cambios más o menos radicales que experimentaron.

En Colombia, debido al constante conflicto militar que subsiste; en Ecuador, por la aguda crisis económica de los últimos años; en Bolivia, por el cambio de gobierno y la burocratización del proceso; Perú, al ser uno de los países que emprendió tempranamente el proceso de descentralización ha sufrido un estancamiento durante el período del presidente Fujimori, sin embargo existen señales que evidencian que últimamente se ha retomado el proceso.

4.2 DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia, la descentralización se desarrolló como resultado de la crisis de legitimidad del sistema político que afectaba al país; se usó como un instrumento para que los colombianos volvieran a creer en las instituciones políticas y evitar así la desestabilización del sistema democrático.

En la década de los noventa durante el gobierno del presidente Gaviria, se utilizó la reforma constitucional para orientar las políticas descentralistas, con el fin de que las unidades territoriales participarán en procesos de apertura económica y reducción del tamaño del Estado. Al mismo tiempo se prestó atención a temas como: eficiencia, capacidad de gestión, fortalecimiento institucional, calidad de servicios básicos, etc. Esto ayudó a que el proceso de descentralización en Colombia se identificará con el de los demás países de la región.

Colombia ha sido un país tradicionalmente centralista, y posteriormente invadido por una corriente municipalista que ha marcado la marginación de otros niveles de gobierno en el proceso de descentralización. Se buscó convertir a los municipios en entes de desarrollo local, para ello se realizó un proceso de

transferencia de competencias que les permitan a estos órganos fomentar el desarrollo integral de sus territorios; y adicionalmente dada la situación del país, la búsqueda de la paz y la convivencia democrática.

En Colombia el proceso de descentralización tiene dos fases¹⁰²:

Primera fase: Descentralización y apertura política

El gobierno se apoderó de competencias ejercidas por las entidades territoriales como: educación, salud, construcción de caminos, deporte, saneamiento básico), de esta forma le quitó a los gobiernos locales la capacidad de respuesta ante las necesidades insatisfechas de la población. Acompañado a esto se dio una centralización de recursos, en 1950 el Estado concentraba el 58,4% del ingreso público y los municipios participaban en un 17,8% de este ingreso; en 1981 el Estado concentraba el 79,6% del ingreso público y los municipios solo recibían el 9,1%.

Al fenómeno de la pobreza de los municipios se añadían inconvenientes como la disminución de sus recursos propios, y la dependencia de las transferencias del gobierno central, sumado a esto, se encontraba el problema del gasto excesivo de los entes seccionales, y no solo en gastos de funcionamiento que absorbían gran cantidad del presupuesto, en especial, en el rubro de pago a personal; demostrando la corrupción imperante; además había que honrar los compromisos clientelares de los dirigentes políticos.

Todos estos factores causaron la proliferación de inconformidad y desconfianza de los ciudadanos hacía las autoridades locales. Adicionalmente no existían mecanismos eficientes que permitieran la participación de la población en la gestión pública; en la reforma constitucional del año 1968 se crearon juntas administradoras locales, pero nunca existió voluntad política para reglamentar su funcionamiento. Las únicas formas de participación ciudadana eran cabildos abiertos realizados cada cierto tiempo para tratar temas de interés local; sin que se

¹⁰² Cfr. INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS, *La Descentralización en Colombia, estudios y propuestas*, Bogotá-Colombia, 1993, p.15.

tomara con seriedad los criterios vertidos en estas reuniones, dependiendo su aplicación de la discrecionalidad de los gobernantes.

Las movilizaciones ciudadanas regionales y locales se multiplicaron en la década de los setenta y mitad de los ochenta, la mayoría de ellas se daban por problemas con servicios públicos, caminos, educación y medio ambiente, la mayoría de ellas se daban en ciudades periféricas del país. Las movilizaciones se multiplicaron hasta llegar a convertirse factor de desestabilización institucional en el país.

Producto de esto algunos sectores de los partidos tradicionales propusieron reformas en los gobiernos locales, con el objetivo de modernizar las administraciones municipales, democratizar el poder municipal y encontrar un paliativo a la inconformidad ciudadana reinante. La idea de democratizar el régimen político ya había sido planteada con anterioridad por sectores de izquierda, dirigentes cívicos y grupos guerrilleros en diálogos con el gobierno; por esta razón al aceptar estas ideas la descentralización sirvió como instrumento de acercamiento político.

Durante el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), se elaboró dos proyectos de ley, uno sobre régimen departamental y otro sobre régimen municipal. El primer proyecto se transformó en la ley 03 de 1986, reglamentada por el decreto 1222; y la segunda en la ley 11 de 1986, reglamentada por el decreto 1333. En el mismo año el Congreso aprobó el acto legislativo N° 1, que validaba la elección popular de alcaldes reformando la Constitución Política, de esta manera el alcalde era elegido ya no desde los centros de poder, sino desde abajo. Cabe resaltar que la población mostró notable interés en elegir a su representante en los años posteriores. Con esta reforma, el legislador otorgó gran importancia al alcalde dentro del poder local; acabando con la sujeción al gobernador, que estaba estrechamente ligado al

poder central. No existe paralelamente un respaldo a nivel departamental que sustente la construcción de una verdadera democracia¹⁰³.

En el período del presidente Virgilio Barco se expidieron los decretos 77 a 81, conocidos como estatutos de descentralización, por medio de los cuales se transfirió a los municipios competencias como: agua potable, saneamiento, construcción, asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores, seguridad alimentaria, vivienda popular en coordinación con el gobierno nacional, etc. Dos leyes complementaron este proceso, la ley 29 de 1989, que permitió a los alcaldes el nombrar, trasladar, remover y administrar el personal docente de establecimientos oficiales; y la ley 10 de 1990, que descentralizó el sistema nacional de salud.

Estas reformas fortalecieron el presupuesto de los municipios, además el gobierno central cedió ciertos impuestos a los departamentos. Posteriormente en 1986, la ley 12 incrementó el porcentaje del IVA trasladado a los municipios.

En 1989, la ley 42 reglamentó la consulta popular mediante la cual se implementó tres mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública: las juntas administradoras locales, representación de los usuarios en juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios, y la contratación comunitaria para construcción de obras y prestación de servicios.

Segunda fase: Descentralización y apertura económica

A pesar de que las reformas de 1986 son consideradas las más importantes desde la expedición de la Constitución de 1886; para su aplicación surgieron diversas dificultades de tipo financiero, político, administrativo y sociocultural que hicieron imperiosa la necesidad de profundizar sus efectos. Este fue uno de los propósitos que incluyeron los Constituyentes en la elaboración de la Constitución de 1991.

El contexto social colombiano en aquel momento estaba influenciado por diversos factores que eran bastante diferentes a la realidad de años anteriores, entre

¹⁰³ Cfr. INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS, *La Descentralización en Colombia, estudios y propuestas*, Bogotá-Colombia, 1993, p.16.

los más importantes podemos mencionar: la globalización, transnacionalización del capital, cambios tecnológicos, transformación de procesos productivos; se agotó en el país el modelo de sustitución de importaciones y era necesario re direccionar las actividades económicas, para poder competir en los mercados internacionales. Adicionalmente Colombia experimenta la violencia de forma permanente, y existe crecimiento de la economía en contraposición al aumento de los niveles de pobreza.

Tomando en cuenta estos factores el presidente Gaviria propuso emprender un proceso de modernización del Estado que perseguía entre sus objetivos principales: el adecuar el Ordenamiento Jurídico al texto de la nueva Constitución de 1991, y que el país este a tono con las demandas internacionales. *“La idea era contar con un Estado ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública”*¹⁰⁴.

Con estas reformas la descentralización adquirió una nueva importancia al convertirse en el instrumento por medio del cual se lograría solucionar muchos de los problemas del Estado colombiano; se buscaba reducir su tamaño, controlar al sector público, y que existiera el entorno para que las fuerzas del mercado pudieran actuar sin influencia alguna.

Se transitó un difícil camino pasando de una estrategia para relegitimar al régimen por medio de la apertura política, a una estrategia para lograr la ansiada apertura económica.

Sin embargo la orientación dada a la descentralización se modificó considerablemente en el proceso; se buscó privatizar los servicios en lugar de dotar a los gobiernos locales de mejores mecanismos para su adecuada prestación, se persiguió minimizar la regulación de los agentes económicos, controlar la gestión pública desde el gobierno central so pretexto de lograr eficiencia y eficacia. Como podemos observar que el sentido de la descentralización estaba siendo desvirtuado en función de intereses políticos, el presidente Gaviria presentó diversas iniciativas

¹⁰⁴ FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 134.

legislativas al Congreso, con el afán de que el gobierno central controlara la descentralización.

4.2.1 CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991

La Constitución Colombiana vigente en su título XI regula los aspectos concernientes a la organización territorial, y por consiguiente, los de la descentralización. A continuación trataremos sus artículos de mayor interés.

Se divide al Estado Colombiano en cuatro entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. En el artículo 287 de la Constitución se consagra la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, concediéndoles tres derechos de gran importancia dentro de su labor descentralizadora: 1. Gobernarse por autoridades propias, para lo cual la misma Constitución ordena la elección popular de gobernadores; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

A los departamentos se les asigna funciones administrativas, de prestación de servicios, de enlace entre el Estado y los municipios, y de complementar la labor de los municipios; así mismo deben planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio.

Los municipios tradicionalmente han tenido gran relevancia dentro de la división político- administrativa del país, y se puede decir que sigue siendo de esta manera; ya que son considerados como la entidad fundamental de esta división como lo señala el Art. 311 de la Carta Política, sus funciones más importantes son: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Adicionalmente, la Constitución en su artículo 288 ordena que sea la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la encargada de establecer la distribución de competencias de las entidades territoriales.

Es digno de resaltar un fenómeno muy curioso suscitado en el Estado colombiano, ya que a pesar de existir un mandato expreso de la Constitución que ordena la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, este ha sido sistemáticamente ignorado por 19 años, ya que esta ley no ha sido promulgada. Existen múltiples factores que han incidido para que esto ocurra, entre ellos: inestabilidad política, violencia e inseguridad al interior del país, intereses territoriales contrapuestos de los diferentes sectores, etc.

Como resultado de esta ausencia de legislación específica, se han creado numerosas leyes secundarias que regulan de manera imprecisa la organización territorial; lo que ha desembocado en que existan muchas leyes que regulan temas territoriales sin que haya una orientación y objetivos comunes que orienten el proceso descentralizador en Colombia.

4.3 DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

El inicio de las demandas de descentralización en Bolivia tuvo como protagonistas a los movimientos cívicos, que criticaban la falta de capacidad del sistema político para relacionarse con los ciudadanos, atender sus necesidades y representarlos adecuadamente. Estos grupos proponían una descentralización política que pudiera ayudar a superar las inequidades existentes en un Estado altamente centralista.

Las propuestas descentralizadoras partían de los departamentos con mejores fuentes de regalías, y se ponían en marcha a través de movimientos sociales que ejercían presión hacia el gobierno central, en especial, al momento de definir la participación de su departamento en el presupuesto del Estado. Uno de los principales temas discutidos era la desigualdad de mecanismos públicos departamentales que existía de un departamento a otro, por lo cual se exigía la

creación de mecanismos de compensación que permitieran un desarrollo departamental equilibrado¹⁰⁵.

El primer intento de descentralización se da en 1988, cuando por medio de un decreto supremo, sin discusión ni consenso, se pretende municipalizar los servicios de educación y salud. En esta oportunidad el intento fracasó por la falta de previsión acerca del modo de administración y financiamiento de esta reforma propuesta. Es bastante decidor sobre la forma de orientar la descentralización en Bolivia, el hecho de que este inicio de descentralización haya surgido como una imposición del gobierno central.

“El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia es de tipo político y la reivindicación central propone el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales”¹⁰⁶.

Posteriormente en 1992, durante el gobierno de Jaime Paz se somete a discusión un proyecto de ley de descentralización, que motiva grandes jornadas de diálogo y consenso entre los movimientos cívicos, Central Obrera de Bolivia, representantes del gobierno, expertos en la materia y partidos políticos. Fruto de este proceso el proyecto es aprobado por el Senado y se remite a la Cámara de Diputados para su consideración. A pesar de que faltaban algunos temas por resolver, como el financiamiento de los departamentos, en especial, de los más pobres; parecía que se avecinaba la aprobación del proyecto.

Sin embargo, los representantes políticos truncaron la realización de este sueño. Dejando la aprobación del proyecto para el próximo período de gobierno, que inició en 1993. *“Las principales preocupaciones que tenían los partidos políticos y representantes parlamentarios radicaba en la pérdida de espacio político que podía ocasionarles la descentralización”¹⁰⁷.*

¹⁰⁵ Cfr. FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 179.

¹⁰⁶ FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 179.

¹⁰⁷ AME-SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA, *Experiencias de Descentralización en América Latina*, Quito-Ecuador, 1995, p.58.

Este estancamiento se mantuvo debido a que comenzó un nuevo período en Bolivia, donde las reformas descentralizadoras vinieron de la mano del Estado, con nuevos proyectos de leyes y reformas que trataremos a continuación.

En el año 1994 entró en vigencia la Ley de Participación Popular en Bolivia, durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, esta ley fue parte de un paquete de reformas con las que se pretendía modernizar el Estado, entre ellas: reforma de la Constitución, reforma educativa, ley de capitalización, ley agraria y ley para la descentralización. *“Con esta ley se les otorga una relativa autonomía de gestión pública a los municipios urbanos y rurales, recién creados. Las formas de organización social de los pueblos indígenas adquieren también, por primera vez, un reconocimiento jurídico, así como determinados derechos de participación a nivel local”*¹⁰⁸.

Dado el contexto político y social, en 1994 se estableció la necesidad de reformas en la Constitución, en la que se señaló que el prefecto es jefe del ejecutivo departamental y será designado por el Presidente de la República. Esta norma coartó cualquier forma de elección popular de autoridades departamentales. De igual forma se crearon nuevas estructuras administrativas, por medio de las cuales se desplazó la toma de ciertas decisiones a los niveles departamentales; se creó también nuevos gobiernos municipales con funciones normativas, legislativas administrativas y técnica en sus respectivos territorios.

Existía un serio conflicto entre descentralización y municipalización en Bolivia, debido a que existían 311 municipios frente al gobierno central, sin que se haya prestado menor atención a los niveles intermedios, que serían los intermediarios ideales para remediar este problema.

El Estado inicia una nueva territorialización, aprovechando el gran poder electoral que poseía, y el hecho de que casi todo ese poder era controlado por el presidente. Se pretende reorganizar el Estado, reestructurar la economía y conceder participación política a los sectores indígenas que habían sido tradicionalmente marginados.

¹⁰⁸ STRÖBELE-GREGOR, Juliana, *Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia*, Caracas, 1999, p.2.

Con estas transformaciones se da fin a la época de protagonismo de los movimientos cívicos y de los trabajadores, para entrar en la era del los municipios y la organización política y social enfocada en ellos.

Cabe resaltar, que esta inclusión de las comunidades indígenas en la participación política, no se realizó respetando sus costumbres y cosmovisión, al contrario lo único que hizo la Ley de Participación Popular es ampliar las influencias externas en las comunidades rurales, tratando a estas comunidades como un nivel local más sin detenerse a considerar sus particularidades¹⁰⁹.

Esta ley es rechazada por sectores de izquierda, sindicatos, productores de coca y confederaciones de campesinos por considerarla insuficiente, ya que se limita su participación los derechos de información, asesoría, cooperación y control; que son vistos como complementarios de la administración que tiene el verdadero poder de decisión. Los partidos continúan siendo los únicos que pueden participar en las elecciones municipales.

Sin embargo, la Ley de Participación Popular es ampliamente apoyada a nivel internacional por el Banco Mundial y la cooperación técnica y financiera bilateral, esto hace pensar que esta ley es solo un intento por implantar en Bolivia un modelo prefabricado en el exterior sin conocer la situación interna del país.

Esta ley concede por primera vez un presupuesto a las administraciones rurales, ya que ordena una redistribución de los impuestos recaudados, además las administraciones poseen la facultad de crear impuestos comunales; desafortunadamente muchos municipios rurales no cuentan con la infraestructura institucional para poner en marcha esta atribución, como es un sistema de catastros.

En este contexto los sindicatos y las organizaciones indígenas realizaron fuertes críticas a la Ley de Participación Popular¹¹⁰:

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ STRÖBELE-GREGOR, Juliana, *Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia*, Caracas, 1999, p.6.

“1. Los nuevos límites municipales, no coinciden a menudo con los límites territoriales étnicos tradicionales, por lo cual dividen comunidades étnicas. El peligro de debilitar estructuras socio-políticas y socio-económicas tradicionales, que han perdurado durante mucho tiempo, porque han mostrado su funcionalidad para las estrategias de supervivencia de la población indígena, es manifiesto.

2. El poder de los partidos y su influencia se extiende sobre las formas de organización tradicionales de los pueblos originarios y comunidades campesinas, así como sus representantes y otras organizaciones populares independientes. En este contexto se reprochó a los partidos del gobierno el objetivo que persiguen, que radica en crear más canales de influencia política para destruir las organizaciones políticas, los movimientos sociales y sus estructuras respectivas, así como impedir su consolidación independiente de los partidos políticos.

3. Tareas que anteriormente había realizado el Estado son transferidas a las comunidades. Los críticos ven en la ley, por esta razón, otro instrumento más para la continuación de la reestructuración neoliberal de la sociedad que es dirigida desde el Norte. La ley institucionalizó la privatización de actividades sociales a cargo del Estado y deja a los pobres administrar su propia pobreza”.

Probablemente el mayor conflicto relacionado a la aplicación de esta ley, es el hecho de que fue elaborada por quienes detentaban el poder intentando elaborar mecanismos de participación para la clase popular, esto implica múltiples barreras en la aplicación de esta ley, que fue hecha desde una igualdad formal; y desde una cosmovisión distinta a la indígena lo cual dificulta que la comunidad rural pueda comprenderlos y usarlos con facilidad.

Los efectos de la Ley de Participación Popular en palabras de José Blanes son: *“el debilitamiento de las autoridades originarias, se debilitan las comunidades. Debilitar quiere decir que se está reterritorializando lo comunal, que de una estructura vertical de legitimación interna de sus autoridades se pasa hacia otro proceso de territorialización que es horizontal, que es municipal, que es político y que es nacional”.*¹¹¹

En el año 1995 se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, que señala que el prefecto preside el poder Ejecutivo departamental y es elegido por el Presidente de la República, acompañado de un cuerpo de consejeros nombrado por los municipios; que no son elegidos sino nominados, de manera que su poder de fiscalización dista mucho de ser real. Dado que en esta ley se seguía garantizando el dominio del Ejecutivo, solo fue una ratificación de la hegemonía del gobierno central y tuvo muy bajo impacto, ya que los esfuerzos del Estado estaban orientados a la implementación de la Ley de Participación Popular.

¹¹¹ ILDIS, *Voces críticas de la descentralización, una década de participación popular*, Plural editores, La Paz-Bolivia, 2004, p. 118.

Sobre este proceso expresa su criterio el boliviano Diego Ayo:

“Se organiza un fuerte poder concentrador del proceso de implementación de la LPP, que llega hasta los más recónditos rincones del país; empiezan a llegar los recursos del Estado a los pueblos más alejados, las instituciones de la sociedad civil son tocadas, todas ellas sin excepción, en su existencia diaria, y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una Dirección de Participación Popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la LPP (Ayo, 1999)¹¹²”.

En conclusión, la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) ha traído múltiples reformas en Bolivia pero de la misma forma ha tenido muchos efectos negativos que han perjudicado considerablemente el avance de la descentralización, entre ellos: ha agudizado la falta de institucionalidad político-administrativa del país, en especial, a nivel departamental, que ha sido un problema de Bolivia desde sus inicios en la descentralización, propiciando que se siga ignorando a los departamentos obligándolos en muchos casos a tomar posiciones separatistas; adicionalmente la LPP ha propiciado una contradicción entre los pobladores urbanos y rurales, ya que al considerar que los municipios rurales tienen recursos propios, las grandes ciudades se despreocuparon de ellos, marginándolos y dejándolos en peor situación que antes¹¹³.

Cabe resaltar que Bolivia ha pasado por algunos procesos de reforma constitucional motivados por factores como: la falta de representatividad de los partidos políticos, sumado a la deslegitimación de las principales instituciones del Estado.

En el año 2000, debido a una profunda crisis de gobernabilidad que se suscitó durante el gobierno de Hugo Banzer, la demanda ciudadana forzó a que el presidente presentara una agenda de reformas constitucionales al Congreso en el 2001, y que conformara mediante decreto supremo en el mismo año un Concejo Ciudadano con el propósito de sistematizar las propuestas de los distintos sectores

¹¹² FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 183.

¹¹³ ILDIS, *Voces críticas de la descentralización, una década de participación popular*, Plural editores, La Paz-Bolivia, 2004, p. 268.

sociales. Como resultado de este trabajo surgió la Ley de Necesidad que fue sancionada en agosto del 2002 por el presidente Jorge Quiroga¹¹⁴.

En esta ley se incorpora la modificación de 45 artículos de la Constitución implementando grandes logros para el Estado boliviano, en temas como: la incorporación del nuevo concepto de Estado social y democrático de Derecho, democracia deliberativa, iniciativa legislativa ciudadana, se agrega la figura del referéndum, rompimiento del monopolio ejercido por los partidos en la representación política, limitación a la inmunidad parlamentaria, habeas data, protección del medio ambiente, igualdad de derechos entre hombre y mujeres.

El 25 de enero del 2009 se dio en Bolivia el proceso de aprobación de la Nueva Constitución, mediante referéndum, con un apoyo de alrededor del 60% de la población. Fue elaborada por la Asamblea Constituyente convocada en el 2006 por el Presidente Evo Morales, y la aprobación del borrador constitucional la hizo el oficialismo sin presencia de la oposición, lo cual motivó violentas protestas. Finalmente, el Congreso tuvo que intervenir para realizar cambios que concertaran ambas posiciones, por lo cual se redujo el período de reelección presidencial de dos consecutivos a uno solo, se aumentó las competencias de los gobiernos departamentales, y se limitó el control social y la justicia indígena.

Por otro lado, la etapa actual de descentralización en Bolivia está estrechamente vinculada a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo que pueda hacer posible la modernización tan anhelada del Estado, con el fin de insertarlo en el contexto de la globalización que se da en el mundo. *“Por tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y la efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y la eficiencia de las acciones estatales”*¹¹⁵.

¹¹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *El Proceso de reforma constitucional en Bolivia*, La Paz-Bolivia, 2004, p.5.

¹¹⁵ Id.

4.3.1 CONSTITUCIÓN BOLIVIANA DEL 2009

En la Constitución boliviana vigente el tema de la estructura y organización territorial del Estado es tratado en la tercera parte, a partir del artículo 269. Se divide territorialmente a Bolivia en: departamentos, provincias, municipios, territorios indígena originario campesinos, y regiones de acuerdo con la ley. La creación de estas unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones impuestas por la Constitución y la ley. La Constitución da un concepto de autonomía sumamente claro al señalar que implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

La Constitución ordena la creación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Adicionalmente se le brinda a los departamentos descentralizados el derecho de elegir prefectos y concejeros departamentales mediante voto universal, y de acceder a la autonomía departamental a través de referendo; esto es un gran avance para el nivel intermedio de gobierno en Bolivia que tuvo muy limitado protagonismo en los últimos años. Se declara también la igualdad entre las entidades territoriales autónomas, para evitar la apropiación de poder de unidades territoriales como los municipios, que han tenido un papel sumamente relevante históricamente en el país.

Cada entidad territorial tendrá un Estatuto o Carta Orgánica que será elaborada por el respectivo órgano deliberativo, y aprobado por dos tercios de sus miembros, previo control de constitucionalidad entrará en vigencia como norma institucional por medio de referéndum.

A continuación, la Constitución regula la autonomía departamental, regional y municipal donde se establecen las facultades e integración de su órgano de gobierno, de igual forma se regula la integración y período de los órganos ejecutivos, legislativos, deliberativos y fiscalizadores de los gobiernos autónomos.

La autonomía indígena originaria campesina constituye un punto muy interesante en la Constitución boliviana, consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas que comparten territorio, costumbres, cultura, lenguas, historia e instituciones políticas, jurídicas, sociales o económicas. La conformación de esta autonomía se basa en territorios ancestrales habitados actualmente por esos pueblos o naciones. Se les concede el derecho de ejercer su autogobierno en función de sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, en armonía con la Constitución y la ley. Esta autonomía se constituirá por voluntad expresa de su población expresada en una consulta de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Adicionalmente, la Constitución prevé la distribución de competencias de cada nivel de gobierno, dividiendo las competencias en cuatro tipos: privativas, exclusivas, concurrentes, compartidas. Y estableciendo taxativamente las competencias de cada tipo que corresponden a un respectivo nivel de gobierno.

Es digno de resaltar, el caso del departamento de Santa Cruz que emprendió un proceso de profunda descentralización de la mano del prefecto Rubén Costa Aguilera, con la finalidad de que sean las provincias los motores del desarrollo de todo el departamento. La relevancia que se da a las provincias se sustenta con la transferencia de recursos económicos y humanos para convertir a las subprefecturas en puentes de comunicación entre el departamento y los municipios. De igual forma se dio la oportunidad a los actores rurales de participar en la gestión para mejorar sus comunidades por medio de los Consejos Provinciales de Participación Popular, que se encuentran constituidos por: comités de vigilancia, organizaciones indígenas y campesinas, organizaciones territoriales de base, juntas vecinales, comités cívicos conformados por sectores de la sociedad como los industriales, artesanos, ganaderos, etc. Estos grupos trabajan con los técnicos de los municipios en distintas

reuniones para desarrollar los proyectos que se llevarán a cabo usando los recursos de la prefectura¹¹⁶.

De esta manera se logró concretar proyectos como la construcción de escuelas, hospitales, puentes, museos, mercados y puestos policiales.

Adicionalmente el gobierno departamental ha implementado la fórmula del 50-40-10 para desconcentrar los recursos que provienen de las regalías de la explotación de hidrocarburos, estas rentas se distribuyen 50% para las provincias productoras, 40% para las provincias no productoras y el 10% restante para la administración de la prefectura. La inversión de los recursos desconcentrados se enfoca en los proyectos prioritarios de cada provincia determinados por los Consejos de Participación¹¹⁷.

Con la ejecución de este sistema de descentralización Santa Cruz ha podido potencializar su desarrollo y lograr el reparto equitativo de los recursos en las provincias, además de fomentar la participación ciudadana en las decisiones que afectan a toda la comunidad, constituyéndose en un ejemplo para otros departamentos.

4.4 DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ

A diferencia de otros Estados de América Latina, Perú inició su proceso de descentralización más temprano que sus países vecinos en la segunda mitad de los ochenta. Sin embargo antes de abordar concretamente el desarrollo de este proceso es pertinente analizar los antecedentes históricos que marcan la evolución de este país.

Desde sus inicios, en Perú existía una sociedad señorial y un régimen oligárquico que afianzaron al Estado centralista, en el que grupos de poder

¹¹⁶ Cfr. <http://www.santacruz.gov.bo/websites/separata/paginacentral.htm>. Acceso 10, Diciembre, 2010, 11h18.

¹¹⁷ Supra.

consolidaron su dominación territorial y social. El Estado centralista ordenó el territorio en función de las rentas diferenciales y monopólicas de los sectores dominantes, sin tomar en cuenta, las potencialidades de cada territorio.

Durante el siglo XX, se suscitó una crisis del régimen oligárquico y la sociedad señorial, crecieron nuevos circuitos económicos, impulsados por el modelo de explotación primaria de los recursos naturales y, después, por el modelo subsiguiente de industrialización sustitutiva de importaciones. El país se urbanizó, la población creció y se produjeron intensas migraciones internas y hacia el exterior. Crecieron las sociedades regionales, las municipalidades adquirieron persistencia como entidades descentralizadas y el Estado desconcentro competencias en órganos subordinados. Pero el poder continuó organizado desde el gobierno central con estructuras altamente centralizadas¹¹⁸.

Pocos años antes de los setenta, el país se encontraba sumido en una persistente desigualdad social, con una población indígena explotada todavía bajo formas de dominación feudal, por lo cual el Estado emprendió un proceso de profunda intervención política con el objetivo de suprimir este régimen de corte colonial. No existía interés de fortalecer a los actores sociales o mejorar las condiciones de las poblaciones rurales, al contrario, se pretendía controlarlos y manipularlos en beneficio de la estabilidad del régimen de la dictadura militar de ese tiempo¹¹⁹.

El gobierno militar suprimió todas las formas de expresión ciudadana, implantando el sufragio directo y formas de organización social autónomas. Los gobiernos municipales eran designados directamente por el gobierno central, acabando con cualquier alternativa de elección mediante mecanismos democráticos.

Una década después el proyecto político militar desembocó en una crisis política generalizada, que se manifestaba mediante fuertes movilizaciones

¹¹⁸ Cfr. FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 181.

¹¹⁹ QUEDENA, Enrique, *Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local, Bolivia, Ecuador y Perú*, Lima-Perú, 2002, p.44.

populares, y paros nacionales consecutivos que causaron la caída del gobierno, y dieron origen a la integración de la Asamblea Constituyente. La misma que elaboró la Constitución de 1979, que fue considerada un híbrido político por propugnar una economía social de mercado junto con una democracia directa y funcional. Esta Constitución formuló las bases para un Estado descentralizado, mediante la regionalización del país. Solo hasta 1985 se llevó a cabo el proyecto de descentralización a través de las leyes de regionalización, que solo causaron desorden político-administrativo por la rapidez en su implementación; los resultados fueron múltiples protestas de las colectividades locales por la forma en que se diseñaron las regiones y el despilfarro de recursos públicos¹²⁰.

Se procedió con la elección de gobiernos municipales desde 1980, y la elección de gobiernos regionales desde 1990 (en anteriores Constituciones se mencionaba a los departamentos como forma de organización política unitaria pero sin atribuciones mayores ni estructuras de gestión).

A principios de los años noventa el proyecto regionalista tenía una grave falta de legitimación social, y recibía abierta oposición por parte de las colectividades locales.

Con Alberto Fujimori en la presidencia explotó una crisis absoluta del sistema político regional, ante lo cual el régimen aprovechó la situación de descontento popular para cancelar cualquier estructura descentralizada y volver al sistema centralista, utilizando esta coyuntura para apropiarse de una mayor porción de poder; alterar las instituciones políticas, y finalmente eliminar el Estado de Derecho.

Debido a la situación de inestabilidad que vivía el país, no ha sido posible evaluar los resultados del proyecto de descentralización propuesto por la Constitución de 1979, ni tampoco valorar la proyección que tendría el proyecto en el futuro.

¹²⁰ Id.

Entre los aspectos positivos de la Constitución de 1979 podemos señalar el hecho de que implantó un sistema de administración microregional, esta forma de administración fue una innovación muy importante ya que se adecuaba a las necesidades de las unidades geográficas y económicas para las cuales no existía una forma de gobierno político.

De la misma forma la Constitución de 1979 proponía un sistema mixto de participación política, en el cual las asambleas regionales debían integrarse por representantes elegidos directamente, así como por representantes de las organizaciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de cada zona, esta forma de participación abrió el acceso al gobierno subnacional a sectores sociales que eran frecuentemente excluidos.

Por otro lado, hubo múltiples inconvenientes con las regiones que fueron creadas entre 1989 y 1990. Se creó regiones artificiales, que carecían de identidad e historia común, no tenían liderazgo regional reconocido por sus habitantes, su identificación era más bien departamental; estaban enfrentadas por rivalidades de tipo histórico, territorial, partidarias, gremiales y personales, su capitalidad se discutía y no había sentimiento de regionalista. Por tanto, no había sociedades regionales a quien transferir las competencias descentralizadas¹²¹.

Entre los años 1990 y 2000 se fortaleció notablemente el centralismo en la administración del Estado y la economía,

“Con una modalidad de economía abierta que destruyó a la industria, se reprimarizó[sic] la actividad económica en un neocentralismo perverso, pues un centro territorial macrocefálico vivió de las rentas producidas por la actividad minera, la de pesca y la agrícola en otros territorios. Mientras el centro importó sus alimentos e insumos industriales con las divisas obtenidas, en los otros territorios, la minería adquirió formas de enclave y se aisló de sus propias dinámicas territoriales locales. Este neocentralismo perverso fue afianzado mediante un Estado hipercentralista, que se extendió como nunca antes por todo el territorio, pero a través de organismos directamente dependientes del gobierno central como formas de dominio territorial, y redujeron las municipalidades a debilitadas entidades sin recursos ni competencias”¹²².

¹²¹ ILPES, *La última oportunidad de descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos*, Santiago-Chile, 1995, p.9

¹²² FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 244.

En el año 1992 al darse el autogolpe de Estado en el gobierno de Fujimori, el gobierno disolvió todas las asambleas regionales y sustituyó los gobiernos regionales por gobiernos transitorios con autoridades nombradas por el gobierno central. De esta forma la descentralización en Perú duró menos de tres años¹²³.

El sello del hipercentralismo en Perú estuvo dado por la Constitución de 1993, la cual a pesar de establecer que el Estado es descentralizado, establece un diseño del régimen de poderes que determina un presidencialismo autocrático, que concentra los poderes en el Ejecutivo, y por consiguiente en la figura del presidente.

En cuanto a los niveles de gobierno, los municipios se encuentran cercados debido a la ambigüedad de sus funciones establecidas en la Constitución, dispersos y subordinados a las transferencias del gobierno central, que pretende convertirlos en entidades de control de la demanda de los servicios públicos centralizados. Como medidas de presión se han recortado sus ingresos, se han expropiado sus tributos y se ha recortado la facultad tributaria municipal.

El nivel regional de gobierno es anulado, con la formación de una entidad transitoria y limitada de desconcentración administrativa. Existen algunas experiencias positivas de desconcentración en salud y educación mediante unidades ejecutoras, sin embargo el Ejecutivo impide llegar a la descentralización al no ceder el poder.

Como la expresión más fuerte de oposición hacia este régimen centralista, las sociedades locales y regionales formaron un auditorio nacional, desde el cual luchaban por formar parte de los asuntos públicos adquiriendo poder social comunicacional. Este auditorio tuvo alta incidencia en formas de concertación local, en organizaciones de participación, en movilizaciones cívicas, en asociacionismo económico y social, y en formaciones políticas partidistas incipientes; los cuales eran elementos necesarios para recuperar la democracia.

¹²³Cfr. ILPES, *La última oportunidad de descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos*, Santiago-Chile, 1995, p.8.

El proceso de descentralización en Perú se reinició a fines del 2001, finalizando en el 2002 con una reforma constitucional que pone en marcha el proceso considerando como regiones a los departamentos, con la proyección de que a futuro se unan para formar macroregiones con el consentimiento popular mediante un referéndum. Así mismo se busca establecer relaciones complementarias de los distintos niveles de gobierno con el nivel municipal existente.

Uno de los aspectos negativos del proceso es la debilidad de los canales de participación ciudadana, debido a que el proceso no ha contado con la difusión e involucramiento de los sectores sociales que pueda avalarlo y fortalecerlo, solo se han realizado una serie de audiencias públicas que son insuficientes en relación con la importancia de la descentralización. La población solo participó en el proceso directamente en las elecciones para elegir autoridades locales y regionales¹²⁴.

4.4.1 CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993 (REFORMADA EN EL 2002)

En el capítulo XIV del texto constitucional titulado De la Descentralización, las regiones y las municipalidades, se declara a la descentralización como política permanente del Estado y se consagra como su objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Además se determina que el proceso de descentralización es obligatorio, por etapas, en forma progresiva y ordenada.

El territorio del Estado se divide en: regiones, departamentos, provincias y distritos; declarando que en sus circunscripciones se organizará el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando la integridad del Estado y la Nación.

En la misma línea se determina que el ámbito del nivel de gobierno regional son las regiones y departamentos; y el ámbito del nivel de gobierno local son las provincias, distritos y centros poblados.

Se establece como requisito para constituir una región, el que los territorios sean áreas contiguas que compartan características históricas, culturales,

¹²⁴ Cfr. ILPES, *La última oportunidad de descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos*, Santiago-Chile, 1995, p.8.

administrativas y económicas. Se requiere de un referéndum para formar una región, o para cualquier cambio de circunscripción regional de las provincias o distritos.

Los gobiernos regionales gozan de autonomía política, económica y administrativa dentro de sus competencias, y deben actuar coordinadamente con las municipalidades sin interferir en sus funciones.

Las municipalidades distritales y provinciales son órganos del gobierno local y se les da el mismo nivel de autonomía que a los gobiernos regionales, en el ámbito de sus competencias. Se encargan de promover y reglamentar la participación vecinal, y la seguridad ciudadana en cooperación con la Policía.

Se determina claramente las competencias de estos niveles de gobierno, así como los elementos que forman parte de sus bienes y rentas.

Es curioso el hecho de que la capital de la República no integra ninguna región y está sujeta a un régimen especial, al igual que las municipalidades de frontera.

Los gobiernos regionales y locales poseen sus propios órganos de fiscalización de acuerdo a la Constitución y la ley; y adicionalmente la Contraloría General del Estado los supervisa mediante un sistema de control descentralizado y permanente. Los presupuestos de estos niveles de gobierno son formulados con la participación de la población, así mismo deben rendir cuentas anualmente sobre su ejecución, bajo su responsabilidad.

La Constitución designa a la ley, como el instrumento en el cual se regularán los temas complementarios para el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno, en aspectos como: la descentralización de los poderes del Estado y los gobiernos autónomos, la integración de dos o más departamentos contiguos para formar una región, y la integración de provincias o distritos para formar otra circunscripción regional; las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales a las regiones recientemente creadas; determinar mecanismos

de coordinación entre dos o más gobiernos regionales; y las funciones y atribuciones de los órganos de gobierno de las regiones y municipalidades.

Adicionalmente, la Constitución peruana determina una herramienta sumamente valiosa para el proceso de descentralización como es el presupuesto participativo que consiste en:

“un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado”¹²⁵.

El origen del presupuesto participativo se remonta al año 1989 en el gobierno municipal de Porto Alegre en Brasil, de la mano del partido de los trabajadores. Posteriormente se implementa en otros territorios como Montevideo y Buenos Aires.

“El Presupuesto Participativo parte de una constatación y es la de que las ciudades modernas son, hoy en día, actores políticos. En ése sentido el gobierno local debe de ser un gobierno “promotor”, es decir debe hacer, emprender, intervenir y no sólo “administrar” servicios”¹²⁶.

Este instrumento trae múltiples ventajas entre las que podemos contar: transparencia y control ciudadano, modernización y democratización de la gestión pública, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, construcción de capital social, participación ciudadana en la planificación y gestión pública¹²⁷.

Los avances que se han logrado con la implementación de presupuestos participativos son bastante significativos: se ha incentivado la participación ciudadana puesto que los ciudadanos pueden efectivamente influir en los proyectos

¹²⁵ http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php. Acceso 08, Diciembre, 2010, 15H45.

¹²⁶ http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132_fichero/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf. Acceso 08, Diciembre, 2010, 15H55.

¹²⁷ Id.

que se llevarán a cabo en su comunidad, y entablar diálogo en igualdad de oportunidades con las autoridades, que ya no toman las decisiones por si solas sino que legitiman su mandato al incluir las decisiones de los ciudadanos. En la misma línea ha aumentado considerablemente el nivel de representatividad de la ciudadanía, integrando a los grupos más pobres en la toma de decisiones¹²⁸.

Además, mediante la aplicación de presupuestos participativos se ha podido mejorar la cultura política de los ciudadanos; y orientarse hacía una sociedad menos individualista y más cooperativa debido a que aunque al inicio las personas se acercan a la planificación de presupuestos participativos por sus demandas individuales, en el camino descubren las necesidades de los demás y colaboran para solucionarlas. Al mismo tiempo se descubre un nuevo sentido de la palabra ciudadanía ya que con los presupuestos participativos la gente ejerce liderazgo, participa en reuniones y forma equipos de trabajo en los que lucha porque sus necesidades sean escuchadas y satisfechas, lo cual ha producido importantes avances a nivel local¹²⁹.

Como cualquier instrumento el presupuesto participativo tiene debilidades que no se deben ignorar, un buen ejemplo son puede ser el excesivo número de reuniones para discutir un tema, debido a la falta de organización de la población; lamentablemente esto causa desmotivación en la gente que disminuye su participación por este motivo, otro punto débil es el hecho de que es muy difícil llegar a un consenso con el fin de priorizar las necesidades de la población que se atenderán primero, por esta razón existen personas que se desvinculan por no ver atendidas sus necesidades¹³⁰.

¹²⁸ Cfr. http://www.mef.gob.pe/DNPP/documentos/5p_PPparticipativoenelPeru.pdf. Acceso 09/12/2010, 18H49.

¹²⁹ Cfr. http://www.presupuestosparticipativos.com/documentos/_C3VTDDatmVEmYYYYsYdvRIjX-z-feUsB7. Acceso 09/12/2010, 19h37.

¹³⁰ Id.

4.5 DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

Es importante recordar la historia de Venezuela, con el fin de entender el contexto y desarrollo de la descentralización en el país.

El 5 de julio de 1811 se firmó el Acta de Independencia de lo que hoy es Venezuela, hasta ese momento solo era un territorio formado por provincias separadas y autónomas en lo político y económico, dependientes de centros de poder localizados en el exterior. Esto sumado al ambiente de conflicto que se vivía entre las autoridades de los cabildos y las autoridades provinciales, debido a que la corona española necesitaba mantener el control de los territorios conquistados. Se expidió una Constitución en 1811 que creaba una federación ficticia con las 8 provincias dispersas de: Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Trujillo, Caracas, Maracaibo, Guayana y Coro.

Venezuela se separa de la Gran Colombia en 1830, y se elabora la Constitución de Valencia o Paecista, que creó una fórmula centro-federal con gobernadores dependientes del presidente de la República y diputaciones provinciales con miembros electos a nivel local. Sin embargo, esta Constitución era centralista; ya que limitó a las provincias a tener una débil descentralización administrativa, dio prohibiciones expresas a la actividad de las diputaciones. Por estas razones no pudo existir un verdadero Estado Federal. Esta Constitución, fruto de un consenso entre las oligarquías liberales y conservadoras duró 27 años¹³¹.

En 1857 José Tadeo Monagas impuso un nuevo texto constitucional con contenido altamente centralista. Este instrumento fue reemplazado por la Constitución de 1958 elaborada por la Asamblea Constituyente de Valencia, la cual introdujo rasgos federales, con el afán de evitar una guerra civil, y se determinó la elección directa de los gobernadores.

Una Constitución auténticamente federal se da en 1864, desde ese momento las 20 provincias existentes pasaron a denominarse Estados, y se consagró la figura

¹³¹Cfr. FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 262.

del Senado para representar a los Estados, se implantó el principio que reconoce las autonomías recíprocas de los territorios, y se conserva las atribuciones no delegadas al poder federal.

El presidente Guzmán Blanco, el cual gobernó por 17 años, intentó frenar las pretensiones de soberanía de los caudillos regionales surgidos de la guerra federal; y aunque no pudo acabar del todo con ellos, logró concretar un pacto político de condominio que posibilitó la disminución de las hostilidades¹³².

El dictador Juan Vicente Gómez consolidó el centralismo del Estado y eliminó los caudillos criollos; el rasgo principal de su gobierno fue la autocracia. En la Constitución de 1914, se prohibió a los Estados crear impuestos, y se negó cualquier manifestación que pudiera interpretarse como federalista. En la Constitución de 1925 se suprimió la autonomía política de los entes territoriales, ya que Gómez logró que los gobernadores de los Estados fueran elegidos por el Presidente de la República, desenmascarando un régimen que era manejado de esa manera desde sus antecesores.

En la Constitución de 1961, el centralismo estuvo avalado por el poder de los partidos políticos, prevaleció la federación con el fin de quitarles a los Estados su contenido; los partidos monopolizaron el poder, se apoderaron de la representatividad y la participación política.

La descentralización en Venezuela fue apoyada por líderes regionales, sociedad civil, y grupos de poder de todo el país; se confiaba en que la sociedad venezolana estaba preparada para enfrentar los cambios que fueran necesarios en virtud de este proceso, de esta manera en 1988 se aprobó la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, que fue reformada en abril de 1989; la Ley Orgánica de Régimen Municipal fue también reformada en 1989, se incluyó la figura del alcalde elegido de manera directa. En diciembre del mismo año se promulgó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de

¹³²Cfr. http://books.google.com.ec/books?id=dqN1AAAAMAAJ&q=presidente+guzman+blanco&dq=presidente+guzman+blanco&hl=es&ei=VN8DTbnTDMH7lwfM5_nTCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCUQ6AEwAA

Competencias del Poder Público. Con este proceso se pretendió: “*dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración (Congreso de la República, 1989)*”¹³³”

En este contexto, el primer domingo de diciembre de 1989, los venezolanos concurren a las primeras elecciones directas, universales y secretas para designar alcaldes y gobernadores.

A partir de la década de los noventa, la descentralización ha modificado la dinámica del sistema político tradicional, anteriormente todo el poder estaba en las manos del gobierno central, y las cúpulas de los partidos políticos. Un claro ejemplo es que la mayoría de gobernadores electos, eran del partido de gobierno, sin embargo desde que se emprendió la descentralización los gobernadores pertenecen a distintos sectores políticos.

Los partidos políticos al ver el avance de la descentralización se vieron obligados a reconocer los liderazgos regionales y de provincia. “*La descentralización, al ser una nueva fuente de cargos públicos, ha revitalizado y redimensionado las dinámicas intrapartidistas. Paulatinamente, se sucedieron cambios en los orígenes del poder en el seno de estas agrupaciones, en la medida que las regiones adquirieron una mayor importancia (Guerón y Manchisi, 1996)*”.¹³⁴

La descentralización revitalizó la legitimidad del caduco sistema político venezolano, lo cual se da gracias a la implementación de un nuevo liderazgo territorial que se encuentra al alcance del ciudadano para escuchar sus demandas; el éxito de este cambio dependerá en gran parte de la apertura del sistema político, y la efectividad de la descentralización de competencias.

En el transcurso del período 1990-1999, hubo un considerable avance en la descentralización de competencias exclusivas de los Estados, así las entidades federales pasaron a administrar: puertos, aeropuertos, vialidad interurbana, las salinas, el papel sellado y los minerales no metálicos. El progreso en la

¹³³ FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 266.

¹³⁴ GUERRÓN Y MANCHISI:1996. En. FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003, p. 268.

descentralización de competencias concurrentes ha sido lento y gradual, pero se ha concretado en materias como deporte y salud. En cuanto al nivel municipal, se critica a la Ley de Régimen Municipal al considerarla demasiado homogénea, coartando la expresión de las características propias de cada gobierno local, por esta razón solo ciertos municipios grandes y medianos se acercaron al proceso de asumir las competencias preestablecidas¹³⁵.

4.5.1 CONSTITUCIÓN VENEZOLANA 1990

El 25 de abril de 1999 el pueblo venezolano aprobó mediante referéndum la propuesta del presidente Hugo Chávez de convocar a una Asamblea Constituyente, integrada por miembros elegidos por voto popular; con el fin de refundar el Estado a través de una nueva Constitución. La mayoría de los asambleístas pertenecieron al partido de gobierno, y el texto de la Constitución fue aprobado por el pueblo mediante referéndum en diciembre de 1999, con 71.78% de los votos contabilizados.

Dentro de los primeros artículos de la Constitución se consagra a Venezuela como un Estado Federal descentralizado.

En el texto de esta Constitución se trata la organización territorial dentro del capítulo II: De la División Política. Se divide al territorio en Estados, Distrito Capital, dependencias federales y territorios federales. El territorio se organiza en municipios.

Esta división es regulada por la Ley Orgánica, que debe garantizar la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa; la misma ley podrá crear territorios federales cuya vigencia está supeditada a la aplicación de un referéndum aprobatorio.

¹³⁵ Id.

Son consideradas dependencias federales las islas no integradas al territorio del Estado, y aquellas que aparezcan en el mar territorial, o en el que cubra la plataforma continental.

En una ley especial se determinará el gobierno municipal de la ciudad de Caracas, en dos niveles: los municipios del Estado Capital y los del Estado Miranda. El mismo instrumento establecerá su organización, gobierno, administración, competencias y recursos para lograr un desarrollo armónico de la ciudad.

Continuando con el proceso político que ha vivido Venezuela es necesario centrarnos en los dos intentos de reformas constitucionales que ha experimentado el país; en el primero del año 2007 se sometió a votación la posibilidad de que el presidente Chávez pudiera ser reelegido de forma ilimitada, junto con una propuesta amplia de reformas, el oficialismo perdió alcanzando 49% de votos ya que el país se encontraba dividido. Sin embargo, el 15 de febrero del 2009 el pueblo venezolano aprobó la reforma constitucional que daba paso a la reelección ilimitada del presidente con el 54% de los votos.

Esta reforma pretendía reformar 33 artículos de la Constitución aprobada en 1999, entre las principales reformas implantadas podemos encontrar; en el artículo 11 que trata sobre los espacios en que ejerce soberanía el Estado venezolano se agrega el siguiente texto¹³⁶:

“El Presidente de la República podrá decretar Regiones Especiales Militares con fines estratégicos y de defensa, en cualquier parte del territorio y demás espacios geográficos de la República. Los Distritos Funcionales se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país.

La creación de un Distrito Funcional implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico- funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho Distrito Funcional y en consulta permanente con sus habitantes. El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más Municipios o Lotes Territoriales de estos, sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan.

¹³⁶ <http://www.scribd.com/doc/247900/PROYECTO-DE-REFORMA-CONSTITUCIONAL-VENEZUELA>. Acceso 29/11/2010.

La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con los que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo.

En el Territorio Federal, el Municipio Federal y la Ciudad Federal, el Poder Nacional designará las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la Ley y sujeto a mandatos revocables.

Las Provincias Federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano.

Las Provincias Federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente Estados y Municipios, sin que estos sean menoscabados en las atribuciones. La Organización Político-Territorial de la República se regirá por una Ley Orgánica”.

De igual manera, se reforma el texto del artículo 18 creando un Sistema Nacional de ciudades: *“El Estado Venezolano desarrollará una política integral, para articular un sistema nacional de ciudades, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados y uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país.*

A tales efectos, el Estado enfrentará toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado sistema nacional de ciudades.

Todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, sin discriminación de género, edad, etnia, orientación política y religiosa o condición social, disfrutarán y serán titulares del Derecho a la Ciudad, y ese derecho debe entenderse como el beneficio equitativo que perciba, cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades”¹³⁷.

4.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Un factor de vital importancia en el inicio de este análisis es resaltar las marcadas similitudes tanto a nivel histórico como social que presentan los países de América Latina. Por esta razón no es extraño que los procesos de descentralización tengan un desarrollo bastante parecido, variando más que nada en la cantidad de años que a cada país le ha tomado pasar por determinada etapa.

Como punto de partida, podemos tomar el hecho de que los países analizados fueron parte de la Gran Colombia, en virtud de lo cual al principio de su

¹³⁷ ID.

historia fueron dominados por la Corona Española como un gobierno externo al que solo le interesaba mantener subyugados a los territorios conquistados. Cada país tuvo que librar su propia lucha para poder separarse de la Gran Colombia, este hecho determinó que en los inicios de su vida republicana todos los países objeto de este estudio hayan tomado el régimen de gobierno centralista.

Si analizamos la historia, en esta etapa en la cual los países perseguían consolidar su independencia; el centralismo tuvo razón de ser, ya que era necesario fortalecer la integración de un Estado nacional que pudiera encontrar su propia identidad y forjar una historia común.

Sin embargo con el paso de los años, los países de América Latina sufrieron las consecuencias de un centralismo mal enfocado y egoísta, que fue manejado como una fuente ilimitada de poder para los gobernantes de turno; y enriqueció a unos cuantos a costa de la pobreza y estancamiento en el desarrollo de los Estados.

En América Latina la descentralización surgió más como una respuesta a la inconformidad social, expresada en movilizaciones y protestas populares, que como un instrumento de planificación estatal. Y no podía ser de otra manera, si el gobierno central concentraba todas las competencias y los recursos, creando órganos ejecutores de las funciones que les correspondían a los gobiernos locales. Como consecuencia de esta situación el gobierno central cumplía cada vez de manera más deficiente con aquellas competencias que acaparaba, y fomentaba en los gobiernos subnacionales mediocridad e ineficiencia.

Es así como surgen en nuestros países crisis de legitimidad que obligan al gobierno central a dar paso a la descentralización. Lamentablemente a una descentralización carente de verdadero contenido, debido a que era impuesta por el mismo gobierno, no faltan en América Latina los casos en que las autoridades locales eran nominadas por el presidente de la república, condenando a la descentralización a ser una herramienta de la clase política para continuar en el manejo del poder.

Posteriormente, en América Latina cobra vital importancia el nivel municipal de gobierno, con lo cual inicia una etapa de descentralización de competencias del gobierno central hacia los municipios; desafortunadamente esta descentralización en sus inicios se limita a una delegación de ciertas atribuciones del gobierno central a los municipios sin que exista una verdadera transferencia del poder de decisión, ni de los recursos suficientes para ejecutarlas. De esta forma, los gobiernos locales se convierten en unidades ejecutoras del gobierno central desvirtuando una vez más la naturaleza de la descentralización.

La otra cara de esta etapa municipalista, es el hecho de que los otros niveles de gobierno, en especial los niveles intermedios, quedaron relegados a complementar la labor de los municipios sin que existan las condiciones para desempeñar un trabajo coordinado en beneficio de sus territorios.

Esta hegemonía municipalista fue superada tras el fortalecimiento de las estructuras de los diferentes niveles de gobierno. Y la configuración de una transferencia real de competencias de parte del gobierno central, acompañadas de los recursos suficientes para su consecución.

Otro conflicto muy marcado en América Latina, tiene que ver con la ausencia de mecanismos de participación ciudadana que impiden que la descentralización pueda ser un proceso consensuado entre los distintos actores sociales, y fomentan la inconformidad y falta de identificación de la población con la descentralización. Este problema ha sido superado en alguna medida, gracias a procesos de difusión y discusión social que han configurado nuevas estrategias de participación que han sido incluidas en los instrumentos legales, y han permitido la evolución de los procesos descentralización en formas de democratización y reforma estatal.

Los países de América Latina se distinguen por seguir la tendencia de la reforma constitucional continua, en especial, en temas relacionados con la descentralización. La mayoría de países son muy declarativos en sus constituciones en cuanto a los principios de la descentralización, autonomía, competencias que

corresponden a cada nivel de gobierno y formas de conformación de nuevas estructuras descentralizadas que se validan por la aplicación de referéndum aprobatorio.

Esto representa un error al momento de desarrollar procesos de descentralización, ya que si bien es cierto las constituciones y las leyes son el marco en el que se desarrollan procesos de esta naturaleza, no es por medio de instrumentos normativos que se logrará la implementación efectiva de la descentralización, que exige cambios estructurales en los sistemas políticos y sociales y una planificación a largo plazo para lograr los objetivos deseados.

Es necesario comprender que la descentralización demanda procesos más profundos que cambien las dinámicas manejadas en nuestras sociedades, que se redefinan el papel de los gobiernos locales como verdaderos protagonistas del progreso que trabajen en forma coordinada para lograr mejorar la calidad de vida de la población e impulsar el desarrollo integral de los países.

En este punto es pertinente realizar un análisis de los avances en los países de América Latina sobre el tema de distribución de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

En Colombia debido a la promulgación de su Constitución vigente en el año 1991 su organización territorial no se encuentra a tono con las tendencias descentralizadoras actuales seguidas por Bolivia o Ecuador que presentan constituciones recientemente promulgadas. Se establece de manera sucinta una distribución de competencias muy básica para los 3 principales niveles de gobierno; y se deja a la Ley Orgánica de Organización Territorial (que no ha sido promulgada) la labor de distribuir las competencias a las entidades territoriales, esto causa serias limitaciones en el avance del proyecto descentralizador en el país. De esta manera, el sistema colombiano tampoco presenta un Sistema Nacional de Competencias que pueda hacer viable la implementación de un proyecto de descentralización sustentado en políticas, planes o programas que hagan posible su consolidación de manera secuencial y planificada.

En el caso de Bolivia su ordenamiento territorial presenta notables avances en comparación con otros países de América Latina ya que está vigente desde el año 2009. La Constitución boliviana da mucha importancia a la autonomía de los niveles de gobierno dotándolos de órganos legislativos, deliberativos, ejecutivos y fiscalizadores; lo que les permite mayor libertad en el manejo de los asuntos de su interés sin depender del gobierno central. De la misma forma cada entidad territorial tiene un estatuto o carta orgánica para regular su funcionamiento interno aprobada por su órgano deliberativo.

En cuanto al manejo de las competencias Bolivia ha desarrollado un régimen de competencias muy completo donde se establece de forma taxativa las competencias de cada nivel de gobierno, y se divide las competencias en 4 tipos: exclusivas, concurrentes, privativas y compartidas. Sin embargo no cuenta con un Sistema Nacional de Competencias que articule la descentralización en este país, como un sistema que asegure su implementación sistemática a largo plazo.

Perú por su parte cuenta con regulaciones en su Constitución acerca de las competencias de cada nivel de gobierno y los componentes de sus rentas, se resalta además la autonomía de cada nivel de gobierno en el ámbito de sus competencias. Los gobiernos locales poseen órganos de fiscalización propios y también deben rendir cuentas al Estado. A pesar de no poseer un Sistema Nacional de competencias que defina claramente las directrices para poner en marcha la descentralización en este país, se han instaurado presupuestos participativos que han permitido llevar a la práctica la participación de los ciudadanos en la gestión pública aportando a la viabilidad de la descentralización.

En Venezuela se deja a la ley orgánica la labor de garantizar la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. Sin desarrollar el tema de las competencias de los niveles de gobierno en la Constitución. Si bien tampoco se establece un sistema de competencias que pueda ser un soporte del proyecto descentralizador; se constituye un Sistema de Ciudades, que es totalmente opuesto conceptualmente a un sistema de competencias ya que se proyecta como una herramienta de cooperación entre ciudades y sus territorios asociados. Por

consiguiente tampoco en este país se cuenta con un sistema que coordine los instrumentos para asegurar el correcto ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual perjudica considerablemente el avance de una efectiva descentralización.

Es digno de resaltar una significativa ventaja de nuestro país que a más de contar con una legislación bien estructurada sobre temas de descentralización, va un paso más allá al consagrar la creación de un Sistema Nacional de Competencias desde la Constitución cuyo desarrollo se amplía en el COOTAD. La existencia de este sistema subsana muchos de los problemas de articulación del ejercicio y transferencia de competencias a los gobiernos locales que hubo en el pasado, y garantiza que a más de las reformas políticas necesarias se cuente con los instrumentos administrativos que aseguren construcción del país democrático e incluyente que todos anhelamos.

Finalmente, es importante que los países de América Latina puedan consolidar un proyecto de descentralización que vaya más allá de sus límites territoriales aprovechando las similitudes que tenemos con nuestros países vecinos. Esta integración podría traer grandes beneficios políticos y económicos, ya que la descentralización es la mejor forma de unir a nuestros países. En primera instancia se deberían definir los objetivos comunes de desarrollo a perseguir con este proyecto, de manera que posteriormente se pueda evaluar las alianzas estratégicas que hacen falta entre los distintos niveles de gobierno de los países para concretar su consecución.

Adicionalmente se torna imperiosamente necesario crear un sistema de competencias supranacional de manera que se puedan crear y emprender las políticas y programas coordinados con todos los países, que son necesarios para volver esta descentralización una realidad que traiga prosperidad y mejoramiento de la realidad en los países que emprendan el proyecto.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 Es necesario apreciar el verdadero potencial de la descentralización

En virtud de la manera como ha sido manejada la descentralización a lo largo de la historia ecuatoriana, podemos decir que no se ha apreciado su verdadero poder transformador de la sociedad.

La descentralización cuando es correctamente aplicada abre un camino de posibilidades infinitas para el progreso de los países, tanto a nivel político, administrativo, como social y económico. En el campo político, es un desafío para que el estado ecuatoriano logre que el desarrollo armónico de la sociedad sea una realidad, en lo administrativo la descentralización es un instrumento extraordinario de planificación que puede asegurar múltiples ventajas para nuestro país como: superación de las históricas inequidades territoriales, mecanismos de compensación para garantizar el desarrollo equipotente de todo el país, disminución de la corrupción y mejoramiento de la calidad de los servicios básicos.

A nivel social, la descentralización es el mecanismo constitucional para cambiar las rígidas dinámicas sociales que han estado vigentes en el Ecuador, en la que los artífices de los cambios sociales eran los sectores dominantes y se dejaba de lado las necesidades y opiniones de la comunidad. Al implementar un proceso descentralizador se requiere la participación de todos los actores sociales para su exitosa consecución, para lo cual se debe implementar un proceso de formación ciudadana, que les permita incluirse en las decisiones que les afectan directamente y a convertirse en los actores de su progreso, puesto que las autoridades ya no serán lejanas y ajenas a la realidad existente sino que estarán a su alcance y dispuestas a fortalecer el diálogo y consenso para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el aspecto económico la descentralización asegura a la población el control y la gestión de sus propios recursos económicos y naturales, de esta manera

cada territorio puede aumentar sus rentas al explotar al máximo sus particularidades en beneficio de su comunidad, y al mismo tiempo aprovechar la iniciativa fiscal que poseen los territorios para financiar la ejecución de sus competencias.

Sin embargo, la única manera de que nuestro país pueda alcanzar estas ventajas es que el Consejo Nacional de Competencias consolide un Sistema Nacional de Competencias fuerte que será el motor que permita encaminar el proceso de descentralización hacia un protagonismo real de los ciudadanos en el progreso de sus territorios, que combinado con una administración adecuada de los GAD'S, hará que se conviertan en instituciones competentes e inclusivas. Todo esto será posible con la implementación de políticas basadas en estudios técnicos y sociales que estén elaboradas pensando en el bienestar de todo el país.

En relación a las políticas que el Consejo Nacional de Competencias podría implementar tenemos:

*Políticas para consolidar el protagonismo de los GAD'S en sus respectivos territorios, y aumentar su legitimidad, asegurando el manejo adecuado de sus competencias exclusivas determinadas en el Régimen de Competencias de la Constitución.

*Políticas tendientes a lograr la interacción de todos los actores sociales involucrados, en los temas de su interés mediante mesas de diálogo y difusión de la planificación de los distintos niveles de gobierno. Esto con la finalidad de obtener consensos que transformen al ciudadano en parte importante de la gestión de los GAD'S.

*Políticas que permitan el relacionamiento y articulación de los planes de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de perseguir y trabajar en función de objetivos comunes en la organización territorial del país.

*Políticas para medir el nivel de eficiencia de los GAD'S en el manejo de las competencias a su cargo, así como para evaluar la capacidad operativa de los

mismos antes de la transferencia de competencias residuales o adicionales por parte del Consejo Nacional de Competencias.

*Políticas para evitar el fenómeno de superposición de competencias procurando una gestión compartida y complementaria de los GAD'S.

*Políticas que permitan a los GAD'S explotar su biodiversidad de una manera sustentable para el beneficio de sus ciudadanos, desarrollando proyectos de turismo ecológico o elaborando productos a base de especies endémicas de cada territorio.

Cabe resaltar que el Consejo Nacional de Competencias debe seguir ciertas directrices para conseguir realizar adecuadamente su labor, entre ellas podemos señalar el hecho de que debe seguir un proceso organizado y sistemático; comenzando con la formulación de políticas públicas que deben pasar por un proceso de consenso con la ciudadanía, posteriormente debe establecer instrumentos para la implementación de dichas políticas; finalmente administrar de manera diligente los recursos destinados para su aplicación.

Es importante recalcar que el trabajo del Consejo debe apuntar siempre al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante una cobertura amplia de servicios básicos; y por otro lado, a fortalecer la democracia cambiando nuestra cultura política caracterizada por la apatía y el desinterés por los asuntos públicos, por una cultura de diálogo, participación y goce efectivo de derechos.

5.1.2 La implementación del proceso de descentralización en el Ecuador exige amplios consensos a nivel político, social e institucional

Dada la importancia de la descentralización como instrumento reformador del Estado, este proceso requiere de cambios sustanciales en las estructuras políticas, sociales e institucionales de nuestro país. A nivel político los representantes de los distintos poderes del Estado, en especial, Ejecutivo y Legislativo, deben aunar esfuerzos dejando de lado sus corrientes político-

ideológicas con la finalidad de que el proyecto de descentralización que se está emprendiendo pueda convertirse en la prioridad para los dirigentes del país y no frene su desarrollo por situaciones coyunturales que puedan suscitarse en el camino.

En lo social, se debe difundir y debatir los temas de descentralización con la finalidad de enriquecer el proceso y desarrollar herramientas que se adecúen a las particularidades de los territorios y les permitan tener un desarrollo sostenido aprovechando sus recursos. Además al plantear a la descentralización como un tema de discusión se logrará implementar al diálogo y al consenso como prácticas sociales que pueden traer grandes beneficios como el descubrimiento y explotación del liderazgo local.

El nivel institucional es la pieza clave para lograr los objetivos propuestos en un proceso de descentralización, debido a que solo con el compromiso y trabajo de las instituciones encargadas de este proceso, especialmente, del Consejo Nacional de Competencias, se podrá desarrollar los planes, programas, políticas y actividades que lograrán que la descentralización deje de ser una utopía y se convierta en progreso y beneficios para los territorios del país.

Para lograr este propósito el Consejo Nacional de Competencias como el principal órgano que impulsa el proceso descentralizador, debe diseñar y emprender planes y programas de fortalecimiento institucional en coordinación con las autoridades de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, orientados a contar con la tan necesaria capacitación y asistencia técnica en aspectos vitales para el ejercicio de las competencias por parte de los GAD'S como son: elaboración de agendas de trabajo, planificación estratégica, inversión de recursos, finanzas públicas, participación ciudadana, gestión de servicios públicos, manejo de herramientas tecnológicas, niveles de satisfacción de la población, control de honestidad y transparencia en su gestión.

Adicionalmente, es necesario realizar una labor de investigación y control del ejercicio de las competencias de los GAD'S que permita dar incentivos a los gobiernos locales que gestionen eficientemente sus competencias, y en

contraposición tomar las acciones pertinentes para reorientar a los gobiernos subnacionales que necesiten asesoría o capacitación en el ejercicio de sus competencias; de esta manera se conseguirá obtener niveles de desarrollo equitativos en todos los territorios.

Emprender estas acciones permitirá superar las antiguas debilidades de este proceso que fueron principalmente: el que el proceso de descentralización solo conste en los instrumentos normativos sin que se prevean las políticas y programas para hacerlo realidad, la falta de un órgano especializado que maneje el desarrollo de la descentralización en nuestro país y realice un trabajo conjunto con los gobiernos locales; y la poca atención dada al talento humano que era el encargado de llevar a cabo la descentralización en sus respectivos territorios.

Al unir la voluntad política con que contamos actualmente para hacer realidad la descentralización, con las normas consagradas en los instrumentos normativos que regulan el tema, la consolidación de una institucionalidad fuerte de la mano del Consejo Nacional de Competencias, combinado con gobiernos autónomos descentralizados que cuenten con un talento humano capacitado y honesto; podremos por fin experimentar la verdadera dimensión de la descentralización y sus efectos positivos dentro de la sociedad al disminuir las desigualdades territoriales y sociales que son tan comunes en el Ecuador.

5.1.3 Es primordial velar por el cumplimiento de los preceptos de la Constitución y el COOTAD

Actualmente nuestro país cuenta con un marco jurídico muy completo sobre descentralización; que sobresale al compararlo incluso con la legislación sobre el tema que poseen otros países de la región. Esto a diferencia de la legislación con que contaba el Ecuador en años anteriores, la cual trataba de forma muy somera a la descentralización haciendo imposible su aplicación.

Este hecho marca una importante diferencia ya que brinda a la descentralización principios y límites claros que faciliten su aplicación; y asegura que cada nivel de gobierno conozca sus competencias y la forma de asignación de los recursos del presupuesto nacional que les corresponden; basados en las fórmulas de asignación que establece el COOTAD. De esta manera se busca evitar el fenómeno de superposición de competencias tan común en el Ecuador en años anteriores.

Una vez que se ha dotado a la descentralización de un respaldo legal, es imprescindible velar por el cumplimiento de estos instrumentos normativos con el fin de que no se conviertan solo en letra muerta; y más aun tomando en cuenta que consagran proyectos innovadores de descentralización, los cuales de cumplirse traerán grandes ventajas al país.

El éxito de este proyecto no está garantizado solo por el hecho de tener un marco jurídico completo, ya que hay que poner en marcha las políticas y programas parte del Sistema Nacional de Competencias que serán los que doten de verdadero sentido a la descentralización, y concientizar a la ciudadanía de la importancia de su participación que será el motor que logre a largo plazo que el país goce de estructuras locales nuevas y autosuficientes que estén mejor preparadas para asumir los retos del futuro.

Estas estructuras locales nuevas estarían formadas por las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados y por la ciudadanía de los respectivos territorios; debido a que mientras más se descentraliza poder de decisión y recursos, más se requiere de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social que permitan a los ciudadanos ser parte activa de las acciones que se aplican en sus territorios. De la misma forma estas estructuras serían las encargadas de llevar a cabo las políticas desarrolladas por el Consejo Nacional de Competencias por medio de la aplicación de asambleas para decidir sobre los asuntos de mayor interés; presupuestos participativos en los cuales los ciudadanos puedan decidir junto con las autoridades en que obras invertir el presupuesto del gobierno local priorizando lo que más beneficie a la comunidad; observatorios y

veedurías que vigilen el avance de las políticas públicas, la implementación de planes y programas y el desempeño de los servidores públicos.

Una vez que se tienen claras las políticas públicas a aplicarse en un territorio se puede comenzar a implementar mecanismos de participación más específicos para resolver temas sobre competencias determinadas como turismo o vialidad, como las mesas temáticas, las cuales son instancias de participación donde intervienen todos los actores relevantes en un tema determinado que son convocados por las autoridades encargadas de manejar una competencia, y se coloca sobre la mesa una pregunta acerca de qué hacer en esa área, que visión seguir y como trabajar de manera conjunta; el objetivo principal de las mesas temáticas es que todos los actores lleguen a elaborar una agenda para trabajar en la misma línea. Esta iniciativa se puede aplicar con las distintas competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

5.1.4 La descentralización debe propender a insertar a los territorios en el contexto del mundo globalizado

Al fortalecer nuestras estructuras locales a través de la descentralización, se logrará prepararlas para responder adecuadamente a las demanda de los mercados internacionales, sin las restricciones que la territorialidad y las fronteras representaban para las ciudades o regiones, que a pesar de tener el potencial para competir internacionalmente estaban cercadas en países con un bajo nivel de desarrollo.

Con este fortalecimiento se garantizará que la población tenga sus requerimientos básicos cubiertos y goce de un buen nivel de vida, por lo cual podrá enfocar sus recursos e iniciativas hacia proyectos que aumenten su productividad utilizando los recursos propios de cada territorio; lo cual les permitirá comercializar en todo el mundo sus productos propios.

Claro está, que esta consolidación local debe ir de la mano de una estructura nacional fuerte que sea un soporte para el desarrollo de las ciudades y regiones; y pueda respaldarlos ante cualquier inconveniente suscitado durante el proceso productivo.

5.2 RECOMENDACIONES

5.2.1 Debe priorizarse la creación de políticas públicas, planes y programas con los que pueda emprenderse a la brevedad posible la descentralización

Antes de emprender procesos de transferencia de competencias, regionalización o de cualquier otro tipo, el Consejo Nacional de Competencias debe priorizar la creación de las políticas públicas, planes, programas, etc.; que permitan a los GAD'S ejercer las competencias que les corresponden de la forma más beneficiosa para sus territorios de manera que desarrollen estructuras con las que puedan asumir de mejor manera los retos que demanda la descentralización como son: manejar adecuadamente sus recursos y convertirse en entidades autosustentables, gerenciar sus competencias exclusivas y trabajar conjuntamente con otros GAD'S en competencias concurrentes, solo por citar algunos. De esta forma se puede garantizar la exitosa continuidad del proceso descentralizador en el Ecuador.

Dado que la implementación del Sistema Nacional de Competencias demanda políticas, planes y programas de tan diversa índole, empezando por capacitación a los GAD'S acerca del manejo eficiente de sus competencias; asesoría técnica en temas que en los cuales las administraciones locales carecen de la experiencia necesaria como planificación estratégica y agendas de trabajo; difusión de la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados que permita a los ciudadanos exigir su cumplimiento y vigilar su ejecución; incentivo a los gobiernos locales para que puedan generar sus propios recursos y asuman voluntariamente nuevas competencias residuales o adicionales siguiendo el proceso correspondiente; se debe contar con talento humano suficientemente capacitado dentro del Consejo Nacional de Competencias incluyendo una planta de técnicos que puedan asesorar a

las autoridades, y con herramientas de planificación como hojas de ruta para la transferencia de competencias con términos y condiciones claras que regulen el desarrollo de los temas de mayor importancia.

5.2.2 La ejecución del Sistema Nacional de Competencias propuesta por el COOTAD debe aterrizar a la realidad

El Sistema Nacional de Competencias consagrado en la Constitución y articulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización entrará en un proceso obligatorio y progresivo de implementación según lo establece el COOTAD.

Al proponer cambios profundos en la organización territorial del Ecuador, un país con una cultura centralista y escasamente integradora; el COOTAD tendrá muchos inconvenientes en el camino de su implementación que deberán ser superados sobre la marcha, tomando las decisiones más acertadas según el caso.

Uno de sus principales inconvenientes será el de la organización de la transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados por parte del Consejo Nacional de Competencias, ya que a pesar de que el proceso está regulado en el COOTAD haría falta organizar un cronograma de transferencia que regule el paso de las peticiones de transferencia por las distintas etapas del proceso para asegurar la organización y transparencia en su consecución. Otro inconveniente de este proceso es el cambiar la visión de las autoridades locales acerca de la labor que realizan en beneficio de sus respectivos territorios, se debe ir más allá de considerar como una administración exitosa a aquella que inaugura más obras y empezar a desarrollar una visión territorial donde las autoridades tomen liderazgo local y hagan prevalecer objetivos de desarrollo local equitativo en varios aspectos y no solo en infraestructura.

Se debe trabajar en el cambio de mentalidad que tienen que experimentar los representantes de las autoridades locales, administrar la autonomía de la que gozan actualmente en beneficio de sus territorios; y al mismo tiempo poder asumir de la

mejor manera los retos que se les presentan, al ser partes de un proceso mayor de desarrollo nacional; debido a que sus acciones no solo van a incidir en el ámbito de su territorio, sino que deben proyectarse a lograr objetivos más grandes de progreso de las circunscripciones cercanas a ellas, y a su vez de todo el país.

Sin embargo, todo lo que pueda decirse en las leyes sobre la descentralización no abarca la multiplicidad de situaciones que pueden darse en la práctica, en especial, por la complejidad del proceso. Es por esta razón que deben establecerse políticas y programas claros en el marco de un Sistema de Competencias eficiente que direccionen los procesos descentralizadores hacia sus objetivos primigenios sin permitir que se desvirtúen con el tiempo.

Al redefinir las relaciones entre lo nacional y lo local en sentido de doble vía, se logrará hacer realidad los principios de solidaridad y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno y de esta manera conseguir el fortalecimiento del Estado desde el aporte de las particularidades de cada uno de sus territorios.

Podrían aplicarse distintas políticas para lograr este objetivo entre ellas: difusión de los derechos de ciudadanía y buen vivir, al mismo tiempo se podría dar a conocer a la ciudadanía los mecanismos que les asisten para exigir el cumplimiento de esos derechos en el marco de las competencias de las autoridades locales; y mecanismos de compensación para equiparar las realidades de los GAD'S mediante redistribución de bienes y recursos públicos.

5.2.3 Debe incentivarse la participación ciudadana y el desarrollo de las potencialidades de cada territorio en el marco de la globalización

Con el objetivo de que cada territorio ecuatoriano pueda desarrollarse hasta estar al nivel exigido para ser parte de la globalización, se debe incentivar más que nunca la participación ciudadana ya que solo a base de ella los territorios pueden avanzar hacia el desarrollo puesto que nadie mejor que los habitantes de determinado territorio pueden explotar las ventajas que este ofrece, y en función de

sus particularidades desarrollar maneras competitivas de acceder a los mercados internacionales.

Se debe trabajar para formar ciudadanía, en el sentido de que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones y puedan ejercer control social sobre la gestión pública realizada por los gobiernos autónomos descentralizados. El mejor incentivo para que la ciudadanía ejerza sus derechos de participación será el ver los efectos positivos de su intervención en su territorio y gozar de las ventajas de formar parte de la toma de decisiones que afectan a su comunidad.

El fortalecer la participación ciudadana por medio de mecanismos como asambleas populares sobre temas de interés, veedurías ciudadanas que controlen la gestión de los gobiernos locales; y presupuestos participativos que puedan enfocarse en fomento productivo y obras que permitan mejorar la calidad de los productos ofrecidos por los territorios; permitirá hacer realidad la meta de incursionar en mercados internacionales garantizando la igualdad de condiciones con los demás competidores.

Adicionalmente, debe establecerse un objetivo común del proceso de descentralización que impulse el desarrollo del país y de los territorios que lo conforman. En virtud de este objetivo, los territorios podrán luchar por su consecución asegurando también que obtendrá sus propios beneficios en este camino.

6 BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ACOSTA, Alberto y otros, *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*, ediciones Abya-Yala, primera edición, Quito-Ecuador, 2008.

AME-SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA, *Experiencias de Descentralización en América Latina*, Quito-Ecuador, 1995.

AYALA MORA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, volumen 7, Quito-Ecuador, 1990.*

BORJA, Rodrigo, *enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica de México, México D.F, primera edición, 1997.

CARRIÓN, Fernando, *Diálogo Regional: Estado de Derecho en el marco de la Descentralización en los Países Andinos*, Lima-Perú, marzo 2009.

FLACSO-OEA-PARLAMENTO ANDINO, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, primera edición, Quito-Ecuador, 2003.

GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL-BARRERA G., Augusto, *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, editorial Abya Yala, Quito, primera edición, 1999.

ILDIS, *Voces críticas de la descentralización, una década de participación popular*, Plural editores, La Paz-Bolivia, 2004.

ILPES, *La última oportunidad de descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos*, Santiago-Chile, 1995.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *El Proceso de reforma constitucional en Bolivia*, La Paz-Bolivia, 2004.

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS, *La Descentralización en Colombia, estudios y propuestas*, Bogotá-Colombia, 1993.

PAZ Y MIÑO, Juan José, *La Revolución Juliana: nación, ejército y bancocracia*, editorial Abya-Yala, segunda edición, Quito-Ecuador, 2000.

POZO MONTESDEOCA, Carlos, *Erase una vez en el poder. León Febres Cordero*, ediciones Abya-Yala, 2008.

OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, ediciones ABYA-YALA, Quito, primera edición, 1998.

OJEDA, Lautaro, *Estado del debate sobre Autonomía y Descentralización*, editorial Artes gráficas Señal, Quito- Ecuador, 2001.

OJEDA, Lautaro, *Situación Actual de la Descentralización en el Ecuador*, Artes Gráficas Señal, Quito- Ecuador, 2002.

OJEDA, Lautaro, *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito. Ecuador, 1998.

OJEDA SEGOVIA, Lautaro, *La Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, Ediciones Abya-Yala, Quito, primera edición, 2000.

QUEDENA, Enrique, *Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local, Bolivia, Ecuador y Perú*, Lima-Perú, 2002.

QUEVEDO, Belisario, *Historia Patria*, Quito, ediciones del Banco Central del Ecuador, 1982.

SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FRANK, Jonas, *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, 2001.

STRÖBELE-GREGOR, Juliana, *Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia*, Caracas, 1999.

VALAREZO y TORRES, Galo-Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador*, editorial Abya- Yala, Quito, 2004.

ZAMBRANO CASTILLO, Guido, *León Febres Cordero. Significación Histórica*, Consultora para la Organización y Desarrollo, Quito, 2000.

ARTÍCULOS

BOSSANO RIVADENEIRA, Miguel Ángel, *Artículo Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador, 2008.*

PEÑA, Diego, *Artículo El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia, Abril 2010.*

VON HALDENWANG, Christian. *Artículo Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. EURE [en línea]. 1990, vol. XVI, no. 50.*

DISERTACIONES

Diss., TAPIA VALDÉS, Jorge, *Descentralización y Subsidiariedad en la época de globalización*, Universidad de Talca, Santiago-Chile, 2003.

NORMAS

REGISTRO OFICIAL, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito-Ecuador, 2010.*

WEB

http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php/Federalismo,_centralismo_y_secesionismo
. Acceso 22, Octubre, 2010, 10H30.

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/68095066328571495200080/p0000001.htm>. Acceso 8 de Noviembre/2010, 11h31.

<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-modernizacion-del-estado-60078-60078.html>. Acceso 8 de noviembre/2010, 11h58.

http://www.cortesuprema.gov.ec/cn/wwwcn/pdf/leyes/estatuto_funcion_ejecutiva.pdf. Acceso 8 de Noviembre/2010, 14h41.

<http://eva.utpl.edu.ec/door/uploads/428/428/paginas/pagina18.html>. Acceso 8 de Noviembre/2010, 15h54.

<http://www.santacruz.gov.bo/websites/separata/paginacentral.htm>. Acceso 10, Diciembre, 2010, 11h18.

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php. Acceso 08, Diciembre, 2010, 15H45.

http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132_fichero/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf. Acceso 08, Diciembre, 2010, 15H55.

http://www.mef.gob.pe/DNPP/documentos/5p_PParticipativoenelPeru.pdf. Acceso 09/12/2010, 18H49.

<http://www.scribd.com/doc/247900/PROYECTO-DE-REFORMA-CONSTITUCIONAL-VENEZUELA>. Acceso 29/11/2010.