

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE:**
MAGÍSTER EN URBANISMO MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN
URBANA CON ENFOQUE AL CAMBIO CLIMÁTICO

TÍTULO:
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO
ECUATORIANO Y APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA
URBANA

AUTORA: MARÍA FERNANDA MALDONADO
PESÁNTEZ

DIRECTORA: KATHERINE CHACÓN

CUENCA-ECUADOR
2023

Presentación

Este trabajo está elaborado para aportar en el enorme desafío que tiene la humanidad por vivir con dignidad en territorios en los que se garanticen sus derechos y permitan ampliar las capacidades humanas y del entorno natural, preservando los derechos de las futuras generaciones.

Dedicatoria

Para todas aquellas personas que creen en lo local y en la posibilidad de construir ciudades más inclusivas, humanas y solidarias.

Agradecimiento

Para mi familia que me ha acompañado en cada momento.

Contenido

Resumen	5
INTRODUCCIÓN	6
ANTECEDENTES	8
JUSTIFICACIÓN	9
OBJETIVOS	11
OBJETIVO GENERAL	11
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
HIPÓTESIS	11
METODOLOGÍA	11
CAPÍTULO I	15
Marco conceptual: El devenir de la descentralización en el Ecuador y sus expresiones en el espacio	15
1.1 Los enfoques de la descentralización	15
1.2 La descentralización en el Ecuador: Algunos elementos históricos	19
CAPITULO II	27
Análisis y delimitación del espacio	27
2.1 Regiones	31
2.2 Distritos Metropolitanos	34
2.3 Circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas	37
2. 4 Sistema Nacional de Competencias	41
CAPÍTULO III	49
Avances y límites de la descentralización	49
CAPÍTULO IV	60
La Agenda Urbana Nacional a quién le corresponde implementarla	60
4.1. Antecedentes de la Nueva Agenda Urbana	60
4.2 Agenda de Hábitat Sostenible 2036	64
CONCLUSIONES	69
Lista de acrónimos:	73
Bibliografía	74

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO Y APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA

¿Es posible implementar la Agenda Hábitat Sostenible 2032 sin descentralizar?

Resumen

La Nueva Agenda Urbana establece un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción en las que se compromete el país, para avanzar en la consecución del objetivo global de construir ciudades sostenibles, inclusivas y compactas. Su implementación requiere un pacto social sólido que permita el trabajo articulado de los diferentes niveles de gobierno, de la sociedad organizada y de la ciudadanía. El presente trabajo tiene por objeto analizar las relaciones que existen entre el modelo de organización territorial ecuatoriano, el proceso de descentralización del Estado y las capacidades reales que tienen los gobiernos locales para su implementación.

A partir de una investigación cualitativa, que incluyó revisión bibliográfica y entrevistas a profundidad a actores claves, este documento aporta desde una mirada histórica y crítica, elementos del devenir de la descentralización en el Ecuador, el modelo de organización territorial existente y los límites en su proceso de implementación, así como la organización de competencias por nivel de gobierno, aspectos que aporten a comprender el contexto, en el que la Agenda debe avanzar. Concluyendo que, sin un proceso de descentralización administrativo, político y fiscal efectivo, en el cual los diferentes niveles de gobierno trabajen de manera coordinada, subsidiaria e interdependiente, la Agenda corre el riesgo de constituirse en una declaración sin impacto en vida de la gente.

Palabras clave

Descentralización, Organización territorial, Competencias, Nueva Agenda Urbana.

INTRODUCCIÓN

El debate en torno al rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo, ha re emergido en el Ecuador en los últimos años, particularmente frente a un proceso paulatino de reducción del tamaño del estado central a partir del año 2017 y la reducción de la inversión pública, lo que ha significado la reducción en la cobertura de servicios de salud, educación y en general, el incremento de la pobreza, tanto urbana como rural (Moyón, Sanchez et al., 2020).

Esto agravado por la situación generada por la pandemia del COVID 19, que implicó mayores niveles de precariedad en las economías de las familias ecuatorianas. En 2019, la extrema pobreza pasó del 10.7% al 19,2% en 2020, lo que significó 1,4 millones de personas pobres más. Lo propio en el caso de la pobreza, que pasó de 27,2% en el 2019, al 37.6% en el 2020, es decir 1,8 millones de personas más. La situación también tuvo un impacto importante en la clase media de la población, que se redujo del 32% en 2019, al 24% en 2020 (UNICEF, 2020).

Esta realidad ha profundizado la conflictividad social en el Ecuador, expresada a través de varios indicadores, entre ellos: el incremento de la migración forzada por razones económicas. Según datos oficiales, se evidencia un saldo migratorio de cerca de 188 mil personas entre 2021 y 2022 (INEC, 2022).

En el caso de la violencia, se evidencia un incremento del 40% de muertes violentas entre 2019 y 2020 (Jurado Endara & Paspuel Malte, 2022), lo que a su vez genera que la mayoría de la población ecuatoriana ubique el problema de la inseguridad y el desempleo entre los principales problemas del país (Perfiles de Opinión, 2022).

Este escenario, ha impulsado a los gobiernos locales a actuar por fuera de los ámbitos tradicionales de sus competencias e incluso en algunos casos por fuera de sus límites territoriales, para precautelar la vida y los derechos de la población (CEPAL, 2020). Lo que ha generado la intervención de entes de control observando el accionar de autoridades locales que prestaron auxilio en momentos de crisis

inclusive por fuera de sus competencias. Este nuevo escenario abre un espectro de acción pública que debe basarse en la coordinación, la subsidiariedad y a la concurrencia y superar, las lógicas tradicionales de acción.

En este nuevo contexto, difuso y aún naciente, se requiere discutir el papel que deben jugar los gobiernos locales, las formas de organización del territorio y las competencias que deben asumirse, con el objetivo de enfrentar las amenazas cada vez más amplias y porosas y avanzar en el objetivo de construir ciudades más inclusivas y sostenibles.

Por otra parte, la discusión mundial cuenta con agendas internacionales que buscan construir horizontes colectivos, hacia la inclusión y la sostenibilidad de las ciudades. En ese marco el Ecuador suscribió la “Nueva Agenda Urbana –NAU-” que contiene objetivos, metas y acciones para avanzar en ciudades que permitan garantizar derechos básicos de la población y erradicar la pobreza.

El Ecuador, de conformidad con sus obligaciones establecidas en la NAU, aprobó la “Agenda Hábitat Sostenible 2023”, que constituye un documento de política pública nacional, que contiene los desafíos para las ciudades en el Ecuador hasta el 2050 (MIDUVI, 2020). Su proceso de implementación requiere la intervención de los diferentes niveles de gobierno, tanto nacional como del régimen autónomo descentralizado y la articulación de diversas competencias.

En ese marco, resulta importante identificar en qué escenario espacial debe implementarse y analizar el rol que juega la descentralización del Estado, para lo cual se propone analizar el estado de implementación del modelo de organización territorial constitucional; así como el estado de situación del proceso de descentralización de competencias, a efectos de comprender quién hace qué en el territorio y qué condiciones reales existen para avanzar en el proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana y sus instrumentos nacionales.

Para ello, el presente trabajo se organiza en cuatro capítulos que contienen: un acercamiento conceptual a la descentralización del Ecuador y sus expresiones en el espacio; el modelo de organización territorial establecido en la Constitución y su estado de situación, los avances y límites del proceso de descentralización; y, finalmente, la Nueva Agenda Urbana y su relación con la descentralización.

ANTECEDENTES

El Ecuador es suscriptor de la Declaración de la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas (Hábitat III), realizada en Quito, el 20 de octubre de 2016 y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de diciembre de 2016. Se propone como una mirada compartida de un futuro más sostenible, articulado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera particular al ODS 11 que establece: *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y resilientes”* (CEPAL, 2018). Aborda las cuestiones relacionadas con la vivienda y los asentamientos humanos a través de un conjunto de líneas de acción para los actores en los distintos niveles de gobierno.

A su vez, el Ecuador aprobó la “Agenda Hábitat Sostenible 2023”, que constituye la política urbana nacional y tiene como objetivo orientar el desarrollo urbano sostenible en el Ecuador y ser base de los procesos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (MIDUVI, 2020).

Este instrumento debe implementarse en un marco institucional concreto, el que, con la Constitución del 2008, estableció un nuevo modelo de organización territorial, que incluyó la creación de nuevos niveles de gobierno con funciones específicas que permitan encausar la necesidad de democratizar las decisiones públicas y las demandas locales por mayores capacidades de acción y de recursos.

Un Sistema Nacional de Competencias que recupere el rol de la planificación, fortaleciendo no solo el rol del estado central sino la centralidad de la planificación local, así como un proceso de descentralización que permita acercar los servicios a los territorios y fortalecer las capacidades locales, para resolver los problemas de manera ágil, coordinada y con la participación directa de las y los ciudadanos (Senplades, 2008).

El presente trabajo propone elementos que permitan comprender el estado actual de ese modelo constitucional, sus avances y límites a partir de lo que se pueda identificar cuáles son sus implicaciones para la implementación de la Nueva Agenda Urbana y sus instrumentos nacionales.

JUSTIFICACIÓN

La Nueva Agenda Urbana se enmarca en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como la posibilidad de satisfacción de las necesidades actuales, garantizando los derechos de las futuras generaciones (ONU, 1987), incorpora el concepto de derecho a la ciudad, entendido como un derecho colectivo que garantiza el uso y disfrute equitativo de las ciudades, bajo los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social (Naciones Unidas, 2016).

A su vez, establece los principios de: justa distribución de los beneficios, las responsabilidades resultantes del proceso de urbanización, la democratización de la renta urbana, del acceso a la tierra y los servicios públicos; y, resalta la garantía de derechos relacionados con la planificación y gestión de la ciudad; la producción social del hábitat, el derecho al uso y disfrute del espacio público, el derecho al agua y otros servicios, al transporte público y a una movilidad sostenible, así como al desarrollo económico, social, cultural y ambiental, entre los principales ((CEPAL, 2018).

Para su implementación, la NAU establece responsabilidades a distintos actores. En el caso de los gobiernos nacionales y locales a través de la creación de marcos institucionales que consagren el

derecho a la ciudad y propiciar plataformas asociativas, de respeto, respaldo y ejercicio de derechos humanos. A la sociedad civil la necesidad de que, a través de sus redes, se propicie la difusión y debate sus contenidos y la articulación con otros espacios organizados para incidir y vigilar su implementación. A los espacios legislativos, la obligación de elaborar marcos normativos para la garantía del derecho a la ciudad, así como la adecuación de la normativa existente; y, a los organismos internacionales la obligación de impulsar plataformas para sensibilidad y apoyar a los gobiernos locales.

La Agenda Hábitat Sostenible 2036 del Ecuador incluye estrategias de gestión territorial, propone la planificación integral del territorio y busca promover la descentralización y participación, para lo cual plantea ejes de acción para el diseño de políticas públicas urbanas:

En el eje de equidad se incluye la regulación para la promoción del acceso equitativo al suelo, los equipamientos, bienes y servicios. Una estrategia para la dotación de vivienda adecuada; la generación de espacios urbanos, así como políticas de desarrollo económico. En el eje de sostenibilidad ambiental plantea la mitigación y adaptación al cambio climático, el uso racional del suelo y los recursos; los ecosistemas, sistemas hídricos, hábitat y biodiversidad protegidos y sistemas de movilidad urbana sostenible. En el eje de productividad el impulso a la economía social y solidaria, la promoción de vínculos urbanos y rurales de carácter asociativo y complementario, así como el apoyo a sectores vulnerables (MIDUVI, 2020).

En ese marco, para su implementación, es necesario analizar cómo está organizado y financiado el territorio y qué capacidades de acción tienen los gobiernos locales, ya que no es suficiente con que los objetivos se encuentren descritos y los ejes propongan estrategias concretas, ya que, en la práctica, las capacidades de acción están distribuidas entre las autoridades nacionales y territoriales y algunas de ellas no cuentan con fuentes de financiamiento real.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar las relaciones existentes entre el modelo de organización territorial, los avances en el proceso de descentralización del estado y su relación con los desafíos planteados por la Nueva Agenda Urbana y sus instrumentos nacionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analizar el estado de situación del proceso de implementación del modelo de organización territorial del Ecuador y sus implicaciones competenciales.
- b) Identificar los avances y límites en el proceso de descentralización del Estado y su relación con la implementación de la Agenda Urbana Nacional y sus instrumentos nacionales.

HIPÓTESIS

Existe una relación directa entre el proceso de descentralización del estado y la posibilidad de avanzar en la implementación de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana y sus instrumentos nacionales.

METODOLOGÍA

Este trabajo constituye un estudio analítico, cualitativo, enfocado en la perspectiva crítica, que tiene por objetivo analizar el proceso de descentralización desde la vigencia de la Constitución del 2008, hasta la actualidad y su relación con la implementación de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador 2036.

El ámbito del estudio es nacional, no particulariza en territorios específicos, realiza una aproximación que da cuenta del estado de situación del modelo de organización territorial en el Ecuador, así

como los avances y desafíos de la descentralización, a partir de la vigencia de la Constitución y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y su relación con los objetivos planteadas en la Nueva Agenda Urbana.

El trabajo se realizó en tres etapas: la primera que consistió en una revisión normativa a partir de la Constitución Política del Ecuador, de los códigos y leyes orgánicas, así como la legislación secundaria, instrumentos normativos, documentos institucionales de carácter oficial, e informes y resoluciones de los entes competentes. Dentro de esta misma etapa se realizó la investigación bibliográfica en torno a los estudios académicos existentes, así como informes y documentos oficiales, realizados dentro del periodo de investigación.

Una segunda etapa que tuvo como objetivo analizar la perspectiva de actores claves, que fueron elegidos en función de los siguientes criterios: a) actores públicos que fueron autoridades locales y nacionales y que estuvieron relacionados con el proceso de descentralización del estado; dentro de este grupo, se buscó la representación de ex alcaldes (Quito, Ibarra), así como de autoridades provinciales vinculadas con el trabajo en los cantones de la Provincia del Azuay (entre ellos el ex Viceprefecto de la Provincia del Azuay, ex Gobernadora del Azuay), b) Autoridades Nacionales, entre las que constan directivos de gremios de gobiernos locales (Asociación de Municipalidades del Ecuador), así como funcionarios del estado central (Senplades); y funcionarios de gobiernos municipales (Directores de Planificación Quito, Cuenca, Ibarra); c) Actores de la sociedad civil que participaron en la etapa de cambio constitucional y han estado vinculados a ejes temáticos competenciales, d) actores vinculados a la academia que realizan estudios relacionados con el tema. Para realizar las entrevistas se elaboró una guía en función de las variables priorizadas y se llevó un registro de los temas generales de la entrevista para identificar líneas de análisis.

El objeto central de esta etapa fue identificar la perspectiva de actores diversos sobre las variables elegidas. En ese marco, el análisis se desarrolló en cuatro capítulos:

- a) El devenir conceptual de la descentralización en el Ecuador y sus expresiones en el espacio, el que tiene por objeto identificar que los distintos enfoques ideológicos de la descentralización han estado presentes en la historia a efectos de contar con elementos críticos para comprender la situación actual.
- b) Delimitación y análisis del espacio, qué a partir de revisar el estado de implementación del modelo constitucional de organización territorial del Estado, ya que son las formas de organización en el territorio a través de niveles de gobierno, las que asumen competencias y por lo tanto son capaces de responder a los objetivos de la agenda urbana.
- c) Un tercer capítulo en torno a los avances concretos en la descentralización del Estado.
- d) La Nueva Agenda Urbana y su relación con la descentralización.

Una tercera etapa de carácter analítico, que, a partir del estado del arte y la perspectiva de las y los actores, permita organizar los elementos de la investigación hacia el análisis de la política urbana y su relación con el ejercicio de competencias.

Tabla 1: Esquema de trabajo

Esquema Conceptual	Herramientas y técnicas	Objetivos	Guías para la investigación	Fuentes
Análisis discursivo enfoque conceptual	Información cualitativa recabada de documentos oficiales Entrevistas a profundidad	Analizar los enfoques y narrativas existentes sobre la descentralización Modelos de descentralización. División política administrativa del país.	¿Cuáles son los avances y límites principales que usted ve en el proceso de descentralización a partir de la Constitución de Montecristi? ¿Qué narrativas han existido en la implementación de la	Planes de desarrollo Planes de gobierno Constitución COOTAD Resoluciones del CNC Instrumentos de la Senplades

		Distribución de competencias. Financiamiento.	descentralización en el Ecuador? ¿Qué elementos cree que son claves para el proceso de descentralización del Estado? ¿Qué opinión tiene sobre el mecanismo de financiamiento de los gobiernos locales (descentralización fiscal)? ¿Cuál cree que debería ser el papel de la ciudadanía en el proceso de descentralización del Estado?	
Delimitación del espacio y sus formas de gobierno	Información cualitativa recabada de instrumentos oficiales Entrevistas a profundidad	Revisión del estado de situación de la implementación del modelo de organización territorial del Estado establecido en la Constitución	¿Qué avances considera usted han existido desde Montecristi en torno a la organización territorial del Estado? ¿A su criterio qué factores han incidido en la no conformación de las regiones y las circunscripciones territoriales indígenas y amazónicas? ¿Cómo evalúa el rol del estado central en el proceso de implementación del modelo territorial? ¿Qué incentivos considera deben crearse para la conformación de los regímenes que aún no se constituyen?	COOTAD Resoluciones CNC Ley del Distrito Metropolitano de Quito Ley de las Circunscripciones Territoriales

Competencias y atribuciones en el territorio y Política Urbana Nacional	Información cualitativa recabada de instrumentos oficiales Entrevistas a profundidad	Analizar las facultades, atribuciones y competencias de cada nivel de gobierno para comprender a quienes les toca la implementación de los contenidos de las Política Urbana Nacional	¿Qué desafíos plantea el Hábitat III realizado en Quito en 2016? ¿Qué relaciones ve entre el proceso de descentralización del Estado y la nueva agenda urbana? ¿Quién considera usted debe liderar el proceso de implementación en la agenda urbana? ¿Qué nuevos mecanismos considera se deben desarrollar para el financiamiento de la implementación de la agenda urbana? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en el proceso de descentralización y de implementación de la agenda urbana?	Estrategia Territorial Nacional Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias Declaración de Hábitat III Nueva Agenda Urbana Política Urbana Nacional. Normativa MIDUVI
---	--	---	--	---

Fuente y elaboración propia, diciembre, 2022.

CAPÍTULO I

Marco conceptual: El devenir de la descentralización en el Ecuador y sus expresiones en el espacio.

1.1 Los enfoques de la descentralización

El tema de la descentralización no es nuevo, como señala José Luis Coraggio, desde hace varias décadas, diferentes actores han levantado su bandera. En unos casos como una forma de organización general del estado, en otras para organizar una parte de él. Es así que diversas tendencias políticas, tanto desde las

derechas como desde las izquierdas, en su momento, la han identificado como un medio para lograr sus objetivos. (Coraggio, 2004). En ese marco se resaltan al menos dos nociones de carácter socio político contrapuestas, las mismas que tiene como base los elementos económicos (Aguilar, 1996).

La perspectiva neoliberal defiende la idea de “Estado mínimo”, encargado de regular funciones básicas como seguridad, política exterior y económica, de forma tal que se permitan las condiciones necesarias para la “máxima libertad” (Hayek & Rodríguez, 1996).

En ese marco, la descentralización constituye un mecanismo para evitar la concentración de poder y así preservar y ampliar la libertad económica. Esta perspectiva, propone una descentralización impulsada por fuerzas materiales, con la conducción política y económica de organizaciones internacionales con el respaldo de estados que los financian.

Desde la perspectiva neoliberal, se propone avanzar hacia la desestatización, mediante el debilitamiento de políticas sociales y la reducción del rol del estado como un simple árbitro de las fuerzas económicas. En consecuencia, la descentralización es entendida como el mecanismo por el cual, el Estado Central deja de regular el espacio de lo público, a beneficio de los actores privados y de los grandes capitales. (Coraggio, 2004).

Desde la mirada de las izquierdas, la descentralización es parte de los procesos de democratización del ejercicio del poder, colocando así como eje de la discusión el debate del poder político por sobre el económico (Mascareño, 2009).

Este enfoque de la descentralización se basa en conceptos tales como: la defensa de la autodeterminación, la soberanía popular y la garantía de los derechos, en tanto articula la idea de libertad con las nociones de solidaridad e igualdad (Borja, 2012).

En consecuencia, la descentralización constituye un modelo de gobierno capaz de promover la ampliación de derechos y libertades colectivas y un camino para el mejoramiento de la calidad de vida

de las personas, con énfasis en aquellas que con mayor marginación; así como un real involucramiento popular en la gestión de lo público.

Esta mirada tiene como eje la descentralización territorial del Estado que permita una construcción más plural del desarrollo en la perspectiva de enriquecer la construcción de un proyecto nacional (Borja, 2012).

Las principales características de esta propuesta, según Falconí y Muñoz, son las siguientes:

- a) Fortalecer la presencia del estado en territorios subnacionales para favorecer la capacidad local de autodeterminación.
- b) Profundizar la representatividad territorial de los sistemas electorales; así como impulsar mecanismos combinados de democracia representativa como espacios de democracia directa.
- c) Promover la generación de mercados estatales, comunitarios y particulares para las funciones y recursos descentralizados a efectos de potenciar la acción política social y empresarial (Falconí & Muñoz, 2007).

Si bien existen visiones distintas a nivel ideológico de la descentralización, hay quienes afirman que es un proceso dinámico en constante re-definición, que está asociado a las dinámicas políticas coyunturales, en esa línea Fernando Carrión señala que es necesario comprender a la descentralización como un proceso de carácter complejo, que responde a la coyuntura política y económica del periodo en el que se impulsa, en consecuencia, que no existe un proyecto único y definitivo sino varios de ellos. Citado en (Falconí & Muñoz, 2007).

Al respecto, José María Tortosa resalta el papel de las instituciones para la organización del ejercicio del poder, en tanto un diseño institucional no garantiza por si solo las condiciones para la garantía de derechos, pero es condición necesaria para implementar los

procesos políticos y definir sus relaciones con la ciudadanía. (Tortosa, 2006).

En términos de organización territorial, a decir de José Arocena, en la mayoría de Estados latinoamericanos ha primado el estado balcanizado-centralista, en el cual se multiplicaron los "centros" que a su vez estuvieron sometidos a otros "centros" más amplios y poderosos y afirma que este fenómeno ha respondido a una estrategia de las potencias dominantes que han dado como resultado instituciones locales con funciones administrativas y escasa posibilidad de influencia y peso político (Arocena, 2006).

En esa misma línea, se sostiene que los Estados centralistas en América Latina han sido durante décadas los protagonistas de la construcción nacional, eliminando la posibilidad de autonomías territoriales específicas, es así como se señala que esa tradición centralista se explica a partir de la prevalencia del Estado sobre la sociedad en las normas constitucionales y el fortalecimiento de la institucionalidad estatal frente a clases sociales débiles. Es así como José Arocena afirma que *"El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas, fue en el pasado condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región"* (Arocena, 1995, pág. 4).

Esa tendencia empezó a ser cuestionada a partir de la década de los sesenta en toda América Latina, a consecuencia de los procesos de privatización que reavivaron la reivindicación de las autonomías locales (Restrepo, 2021). Es en ese contexto, el contenido de la descentralización era instrumentalmente útil para la construcción de un estado, que marcaba los inicios de la ola neoliberal.

Como afirma Darío Restrepo, *"el centralismo de los de los países unitarios y federales apareció como culpable de los déficits de bienestar social, de la reducción de los mercados y de la alta fragmentación y "legitimidad de los sistemas políticos altamente restringidos y políticamente concentrados"* (Restrepo, 2021). Tres son los elementos que, a su criterio, explican por qué los procesos de descentralización tuvieron gran interés en el debate nacional:

autoridades electas; presupuesto territorial; y delegación de funciones y competencias relacionadas con la política social.

La mayor democracia a nivel local, llegó en la década de los 90 para apoyar a democracias restringidas, herencias de dictaduras, sistemas uni o bipartidistas y en general procesos de debilidad institucional. Al respecto, Restrepo señala: *“Una vez más el reformismo territorial recobró una fuerza que no se experimentaba desde el siglo XIX. Sin embargo, su ímpetu motor no fue ya el fortalecimiento de las regiones contra el centro, sino el desarrollo institucional, financiero y político de los municipios para suplir las carencias de la intervención central en múltiples localidades heterogéneas”* (Restrepo, 2012).

En ese contexto, tanto el Ecuador, como los demás países de Latinoamérica, introdujeron fuertemente el debate en torno a la descentralización. Sin embargo, su avance ha tenido distintos ritmos y contenidos, dependiendo del horizonte socio político en el que se ha desarrollado, por ello es preciso analizar algunos elementos históricos, a fin de comprender sus efectos y el estado de situación.

1.2 La descentralización en el Ecuador: Algunos elementos históricos

El proceso de descentralización en el Ecuador ha contado con diversos enfoques ideológicos y distintos momentos en su implementación, los que se explican a través de los modos de acumulación, que expresan los actores de mayor poder político y económico y su influencia en el espacio y en los diseños institucionales, normas y políticas en cada etapa (Acosta, 2006: 15).

El trayecto hacia un Estado descentralizado capaz de aportar a la consecución de los objetivos del desarrollo, requiere identificar cuál es el sentido político en el cual se inscribe. Bajo la premisa propuesta por José Luis Corragio, que plantea que en América Latina, la autonomía y descentralización son conceptos que no pueden equipararse a la teoría liberal de la democracia, en virtud de la heterogeneidad cultural, social y económica de nuestros pueblos;

es preciso resaltar algunos elementos que contextualizan el tema en el marco socio económico y político ecuatoriano (Coraggio, 2004).

Al respecto, el modelo de sustitución de importaciones implementado en la década de los setenta en la mayoría de países de América Latina, implicó un fuerte crecimiento industrial, que, en el caso del Ecuador, se concentró en las provincias de Pichincha y Guayas. Sin embargo, no existió una diversificación productiva que permita la transformación del mercado interno, principalmente primario exportador. Este modelo implicó una fuerte intervención estatal a través de políticas de subsidio e incentivos para el desarrollo de sectores priorizados y territorios específicos (Acosta, 2012).

En términos económicos, entre los años 70 y 80 hubo un crecimiento acelerado de la tasa de producción manufacturera (ramas tradicionales como alimentos, textiles, tabaco, cuero). Sin embargo, la industrialización por sustitución de importaciones promovió una industria oligopólica, que generó empleo intensivo en capital y altamente dependiente de importaciones externas (cerca del 80% en los inicios de los años ochenta). Lo que tuvo como resultado la re-primarización de la economía a partir de 1982. (Larrea, 2012). Esto profundizó el carácter bi centralista del Estado (Quito y Guayaquil), lo que redundó en el incremento de las desigualdades territoriales (Barrera Guarderas, 1999).

A partir de la crisis de la deuda en la mayoría de economías latinoamericanas, se impulsan políticas de ajuste estructural, en las cuáles la noción de descentralización estuvo asociada a la modernización (reducción del Estado) y la privatización (Orlasnsky, 1998). Esto dio lugar a la creación de instituciones y leyes encargadas de reducir el tamaño del Estado y generar condiciones para la participación de los actores privados. Es así como en la década de los 90 se creó el Consejo Nacional de Modernización – CONAM-, ente responsable de implementar políticas de reducción del tamaño del estado con apoyo de la cooperación internacional (Carrión, 2007).

En 1993, se expidió la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, que crea un régimen especial para el gobierno de ciudades de más de un millón de habitantes, la que descentraliza por primera vez el manejo del uso de suelo de forma exclusiva. Así como, competencias de planificación en temas como tránsito y medio ambiente, y habilita la posibilidad de desconcentración intermunicipal para efectos administrativos (*Ley del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito*, 1996).

En 1997, se promulga la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que establecía la transferencia progresiva del 15% del Presupuesto General del Estado a los gobiernos locales (*Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social*, 1997).

En esta misma época, se expiden leyes para financiar el régimen de los gobiernos seccionales, tales como: la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), (Ley que crea el Fondo de Desarrollo Regional, 1998) ; la “Ley de Descentralización y Participación Social” que incorporó el modelo de transferencia de competencias “uno a uno”, que significaba que todas las competencias nacionales podían ser descentralizadas en una negociación individual, realizada entre el gobierno nacional y cada gobierno local (Barrera Guarderas, 2015)

Se crearon a su vez instancias para el financiamiento del régimen seccional autónomo tales como el Banco del Estado, que constituyeron la fuente principal de recursos de la época (Carrión, 2007).

Como resultado del proceso de debilitamiento del Estado e implementación de políticas de ajuste estructural, en 1999 el Ecuador tuvo el peor desempeño económico de América Latina (Barrera Guarderas, 1999). Lo que significó un incremento del 34% al 71% de pobreza, esto debido a la reprimarización del modelo productivo; la reconcentración de la riqueza; el incremento de las desigualdades; la reducción de la inversión social debido a la gran cantidad de recursos destinados al servicio de la deuda; así como

al debilitamiento del rol del estado para planificar, regular y controlar el proceso de desarrollo (Larrea, 2012).

A partir de la dolarización en el año 2000, el Ecuador perdió la capacidad de instaurar política monetaria y redujo su intervención en la política fiscal. Cerca del 90% del Presupuesto General del Estado se destinaba a gasto corriente y pago de deuda externa, lo que se expresó en un estancamiento económico, que significó un crecimiento apenas superior que el crecimiento poblacional (2,1%). (Larrea, 2006: 108-109).

Para el año 2000, el Ecuador fue el país con más concentración de productos primarios en sus exportaciones en América Latina, cerca del 90%, versus el 10% en manufactura. Entre el año 2000 y el 2005, las importaciones fueron mayores que las exportaciones (deterioro de la balanza comercial), lo que evidenció el fracaso de la liberalización arancelaria, con graves efectos para la economía dolarizada. En consecuencia, las aplicaciones de las recetas del modelo neoliberal en el Ecuador permitieron liberalizar los mercados financieros y laborales, sin que ello haya significado mejoras en la economía real y efectos concretos para la diversificación productiva (Barrera et al., 2019).

En general, el modelo implementado produjo un deterioro en las condiciones de vida de la población, ejemplos de ello se evidencia en la reducción de la década en cobertura de salud y educación, y el menor gasto social histórico en América Latina, lo que redundó en el incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad (Senplades, 2008).

En 2001 se aprueba el “Plan de Descentralización” que señalaba una ruta de once competencias a transferir, entre ellas: planificación y administración; ordenamiento territorial; servicios básicos; educación; salud; bienestar social; cultura; comunicación; recursos naturales; ambiente, producción; empleo e infraestructura económica (Galarza Montaña, 2017).

En el mismo año, se promulgó el “Reglamento a la Ley Orgánica de Descentralización del Estado y Participación Social”, instrumento de vital importancia para el proyecto histórico de desmantelamiento del Estado, que introdujo la figura de los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos, Paralelamente y como parte de la estrategia, en julio del mismo año se dictó el Decreto Ejecutivo de Desconcentración de funciones administrativas, financieras y operativas en cada una de las provincias del Ecuador (*Reglamento a la Ley Orgánica de Descentralización del Estado y Participación Social*, 2001).

En contrapartida, durante los años de mayor crisis del estado nacional, ante la ausencia de políticas nacionales capaces de satisfacer las necesidades de sus territorios, algunos gobiernos locales impulsaron procesos de desarrollo local que se constituyeron como emblemáticos para sus localidades y que servirían de base para sostener la escuálida institucionalidad del Ecuador en esas décadas. No obstante, esto trajo consigo un proceso de desarrollo dispar, existiendo pocas ciudades con mayor prosperidad y la gran mayoría de ciudades con su población en situación de pobreza y exclusión (Ramón Valarezo & Torres Dávila, 2004).

En 1997, el Gobierno Nacional convocó a una Asamblea Constituyente para diseñar una “Carta Política” que consolide los intereses neoliberales de la época. Proceso que tenía como ejes de debate: la reducción del estado y las privatizaciones; la liberalización y desregulación; la economía mixta y áreas estratégicas; descentralización y un bloque de derechos económicos sociales y culturales (Ojeda, 1998).

Es en ese contexto, que la Constitución de 1998, en su parte declarativa reconoce al estado ecuatoriano como descentralizado, y en su parte orgánica constituye un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo. En términos orgánicos, incorpora un nuevo nivel de gobierno en las juntas parroquiales rurales y la posibilidad de la creación de circunscripciones territoriales indígenas (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

Este modelo fue conocido como la “descentralización a la carta”, ya que, a excepción de la defensa, seguridad nacional, política exterior, relaciones internacionales, política tributaria y económica, todas las demás competencias podían descentralizarse. (Barrera Guarderas, 1999). Este modelo se acercaba a la noción neoliberal de la descentralización, ya que podían descentralizarse todo tipo de competencias, únicamente con la declaración de voluntad del gobierno local, sin que medie un análisis de las capacidades, tanto técnicas, cuánto económicas del gobierno solicitante. Esto además implicó superposición de funciones y fragmentación en la organización político territorial, ya que lejos de generar mejoras en las condiciones políticas del país, generó una fuerte crisis de representación social y política (Vivanco & Cordero, 2019).

Un elemento fundamental que es introducido por la Constitución de 1998 es la creación de un nuevo nivel de gobierno seccional: las juntas parroquiales rurales, las mismas que fueron creadas sin especificar competencias o recursos (Torres Paz, 2004).

Este tipo de descentralización, plasmada en la Constitución de 1998, significó un desmantelamiento paulatino de las funciones y atribuciones del Estado Central, un desorden en la asignación de recursos sin basarse en las necesidades reales de la población. Lo que sí conseguía este mecanismo era distribuir la responsabilidad de la inacción del Estado, desde lo nacional a lo local. (Larrea, 2012).

A partir de este periodo, se emiten leyes tales como la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, y las reformas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que incorporaba la autonomía administrativa y fiscal a los gobiernos municipales.

En términos institucionales, se reemplaza el Consejo Nacional de Desarrollo que tenía como objetivo la planificación nacional del desarrollo por una Oficina de Planificación adscrita a la Presidencia de la República –ODEPLAN- creada principalmente para el diseño de planes de desarrollo provincial y municipales, con apoyo de la

cooperación internacional. Sin embargo, los avances fueron limitados, ya que a excepción de los tres municipios de las ciudades más grandes del país que asumieron competencias adicionales, la mayoría de gobiernos locales mantuvieron sus roles tradicionales (Larrea, 2012).

Este modelo de descentralización fue potenciado por la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establecía la posibilidad de transferencia de todas las competencias del Estado Central a provincias y cantones a excepción de la seguridad nacional; la política exterior y las relaciones internacionales; la política económica y tributaria del Estado; y, la gestión del endeudamiento externo (*Ley de Régimen Municipal*, 2004) .

Este mecanismo en la práctica favoreció la suscripción de varios convenios de descentralización tanto con los niveles provinciales como cantonales, los mismos que atribuían legalmente las competencias a los niveles subnacionales. Cerca de 180 convenios fueron suscritos entre 1998 y 2007, especialmente en áreas como el turismo, ambiente, tránsito y transporte y en menor medida temas vinculados a salud y agricultura. En la práctica, la mayoría de estos convenios fueron inaplicables ya que significaron trasladar competencias con déficit (limitándose al traslado formal y no efectivo) y sin identificación de fuentes de financiamiento hacia los gobiernos locales (Falconí & Muñoz, 2007).

El mecanismo terminó configurando al menos tres casos: a) competencias que fueron transferidas sin presupuesto y que se asumieron con recursos municipales (ejemplos: planificación del tránsito, la promoción y regulación turística). b) Aquellas que se descentralizaron sin recursos y que no pudieron ser ejercidas; y, aquellas en las cuáles a pesar de existir un convenio suscrito, no se ejecutaron, por lo que mantuvo su titularidad el Estado Central (Senplades, 2014).

La crisis económica, social y política del país al iniciar el siglo XXI constituyó un escenario adecuado para re abrir el debate regional, dando lugar a discursos autonomistas, federalistas o descentralizadores que movilizaron disputas entre las principales

ciudades (Quito-Guayaquil); entre la periferia y el centro y entre regiones (Costa-Sierra-Oriente), e incluso dentro de ciudades (Santo Domingo-Pichincha; Santa Elena-Guayas, entre otras). (Barrera et al., 2019).

En ese contexto de alta fragmentación social y regional y una crisis generalizada de la propuesta neoliberal, asume en 2007 el Gobierno de Rafael Correa Delgado, quien convoca a un proceso constituyente que se instauró en 2008, año en el cual se aprobó por votación popular, la nueva Constitución Política del Ecuador. Durante este proceso la descentralización se planteaba como un proceso de democratización del poder político, en el marco de la recuperación del Estado, entendido a través de distribución territorial de poder, y el ejercicio de la participación ciudadana en la toma de decisiones (*Plan de Gobierno Alianza País*, 2007).

En ese marco, la Constitución establece en su Artículo 1, que el Ecuador se “*gobierna de manera descentralizada*” y otorga autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados. A su vez el artículo 238 introduce nuevas formas de organización del territorio a través de regímenes especiales que pueden constituirse por razones de conservación ambiental, étnico cultural o de población.

Este nuevo enfoque constitucional define una descentralización obligatoria y progresiva con una matriz reglada de competencias por nivel de gobierno.

En ese marco, en el año 2010 se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD-, instrumento que regula al régimen descentralizado y establece las reglas para el proceso de descentralización del Estado, objeto del presente análisis (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010)

Al respecto, los gobiernos del ciclo progresista de América Latina y del Ecuador, asumieron sus mandatos en momentos de alta fragmentación política y, por tanto, asumieron estados debilitados, lo que implicó un periodo de reconcentración de funciones y

atribuciones para fortalecer las capacidades de planificación y regulación del Estado Central (Álvarez, 2022). Ello se evidenció en el Ecuador a través de un fortalecimiento de la acción del Gobierno, a través del proceso centralizado de planificación nacional y la gestión desconcentrada del Ejecutivo, lo que significó avances importantes en términos de mejoramiento de calidad de vida de la población, reducción de pobreza, entre otros aspectos (Falconí & Bedón, 2013). Sin embargo, en términos de distribución política del poder, se ha evidenciado que, a pesar de existir marco regulatorio, ha existido un debilitamiento de lo local que ha impedido un avance mayor en procesos reales de descentralización.

Luego de 12 años de vigencia del COOTAD y 14 años de la Constitución de Montecristi existen nuevas tensiones políticas nacionales y territoriales que reavivan el debate de la descentralización poniendo sobre la mesa no solamente el rol de los gobiernos locales, sino el del Estado en sí mismo.

CAPITULO II

Análisis y delimitación del espacio

El presente apartado analiza el modelo de organización territorial del Ecuador y su estado de su implementación, a partir de la vigencia de la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Durante décadas, la dinámica territorial en el Ecuador, estuvo centrada en la estructura cantonal, como se evidencia en los datos de creación de cantones que indican que entre 1980 y 1998 se duplicó el número de cantones existentes, sin que ello implique descentralización efectiva (Cordero & Vivanco, 2019).

La Constitución de 1978 establecía dos niveles subnacionales: provincias y cantones, por su parte la Constitución de 1998 incluye a parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas e incorpora la potestad del Estado para impulsar procesos de descentralización y desconcentración. Así mismo, incluyó la posibilidad de cuatro regímenes regionales autónomos

(Provincias, Cantones, Parroquias y Circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas), pero reconoció únicamente tres niveles de gobierno seccional autónomo: Gobierno Provincial; Gobierno Cantonal; y Gobierno Parroquial, siendo este último una innovación en relación al modelo precedente. En términos de la desconcentración, reconoció la existencia de tres autoridades locales de régimen dependiente del Ejecutivo: Gobernador (Provincia); Jefe político (Cantón); y, Teniente Político a nivel parroquial (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

Ese modelo generó superposición de funciones, como resultado de la falta de coordinación institucional; a su vez implicó la reducción del tamaño del estado y de capacidad de acción, ya que la descentralización sin recursos, aseguraba su no ejercicio (Vivanco & Cordero, 2019).

En ese marco, el Gobierno que asume el poder en 2006, plantea en su plan de gobierno lo siguiente:

“Impulsar un proceso de descentralización y desconcentración agresivo. Esta tarea pasa por desprivatizar el actual Estado, al que le someteremos a un sostenido proceso de socialización. Esto mejorará la calidad de la administración pública y la transparencia, lo que elevará la calidad de la democracia en tanto crezcan y se consoliden las instancias de participación y control, de la ciudadanía. No proponemos independentismo o separatismo, ni apoyamos aquellas propuestas sustentadas en el egoísmo encaminadas a formar cacicazgos locales. Defendemos la unidad en la diversidad de la nación bajo una convivencia intercultural e interregional respetuosa y solidaria, que nos apoye a todos. La sociedad debe conocer y aprobar, a través de un amplio debate, propuestas de descentralización y autonomía sustentadas en la razón y en la solidaridad” (Plan de Gobierno Alianza País, 2007).

Bajo esos enunciados, el proceso constituyente del 2008, impulsó un proceso de reforma democrática del Estado, que tuvo como horizonte la recuperación de lo público, democratizar el poder y

mejorar eficiencia de la administración pública y un pacto de gobernanza estatal (Senplades, 2008).

La descentralización y desconcentración se proponen como mecanismos de construcción de un nuevo modelo de Estado, que precise las competencias de cada nivel de gobierno y recupere la capacidad de rectoría, regulación, coordinación y (re) distribución, que incluya un rediseño de la administración pública (Senplades, 2008).

En ese marco, la Carta Magna establece en su artículo 1 lo siguiente:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. De igual manera reconoce como deber primordial del Estado “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el proceso de autonomías y descentralización” (Art. 3 numeral 6).

En el artículo 127 reconoce a la descentralización como una característica de la administración pública y el artículo 239 establece la obligación constitucional de que los presupuestos públicos estén sujetos a la planificación local y nacional.

La Constitución de 2008 adopta un nuevo régimen de organización territorial, que pretende ser normado y progresivo y definir competencias claras por nivel de gobierno, este nuevo modelo busca crear un modelo capaz reducir las asimetrías locales (Senplades, 2008).

Este diseño institucional implica la existencia de un gobierno central dotado de la fortaleza institucional suficiente para dictar políticas nacionales que orienten el desarrollo y ello contribuya a la garantía de derechos. Un nivel intermedio de gobierno que sea una bisagra de coordinación entre el nivel nacional y local y un nivel local activo y con competencias locales claras, que se articulen a la planificación nacional (Falconí & Muñoz, 2007).

La Constitución del 2008 incorpora un nivel de gobierno adicional a los tres existentes: la región, con lo que reconoce cuatro niveles de gobierno subnacional: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; así como regímenes especiales, entre ellos: los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales y enfatiza en que cada uno de ellos planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Señala como principios generales de la organización territorial del Estado los siguientes: (Art. 238 al 241):

- a) *Confiere autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados.*
- b) *Constituye como gobiernos autónomos descentralizados a las juntas parroquiales rurales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.*
- c) *Crea un sistema nacional de competencias reglado, progresivo y obligatorio encargado de definir los mecanismos y políticas para compensar los desequilibrios territoriales.*
- d) *Otorga facultades ejecutivas a todos los niveles de gobierno en sus jurisdicciones y competencias, legislativas a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones a excepción de las juntas parroquiales, que únicamente tienen facultades reglamentarias.*
- e) *Establece a la planificación como obligatoria y articulada al ordenamiento territorial.*

Adicionalmente a las regiones, incorpora posibilidades para nuevas formas de organización territoriales por razones ambientales, étnicas, conurbación, entre las que constan:

- a) *Mancomunidades constituidas por dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas agrupadas para mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.*
- b) *Distritos metropolitanos conformados por el cantón o conjunto de cantones contiguos conurbados, con más del siete por ciento de la población nacional.*

- c) *Unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y las entidades nacionales, conformadas por comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.*
- d) *Franja fronteriza conformada por cantones que se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para promover el desarrollo socio económico y la convivencia pacífica.*
- e) *Circunscripciones territoriales especiales: Conformado por el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta.*

2.1 Regiones

La región se introduce en la Constitución como un nuevo nivel de gobierno intermedio que buscó articular las escalas territoriales y generar mayor equilibrio territorial, actuando como bisagra entre la planificación nacional y los niveles locales (Senplades, 2008).

Este nivel de gobierno, se diseñó conceptualmente para constituirse como un mecanismo que permita manejar problemas que rebasan los límites administrativos cantonales y provinciales, tanto en la planificación como en el ordenamiento territorial meso; y, otros que por su propia naturaleza, requieren un manejo más integral como la gestión de las cuencas hídricas (Senplades, 2008).

Para su conformación, la Constitución establece que la región puede constituirse con dos o más provincias con continuidad territorial, con más del 5% de la población nacional y más de veinte mil kilómetros cuadrados.

La iniciativa de conformación les correspondía a los gobiernos provinciales a través de la presentación de un proyecto de ley de regionalización y un estatuto de autonomía, que debía ser aprobado a través de consulta popular, realizada en las provincias que formarían parte de la región. A su vez el Gobierno Regional contaba

con un Consejo Regional y su gobernador o gobernadora electos por votación popular (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010).

El plazo constitucional para la conformación de regiones fue de ocho años a partir de la vigencia de la Constitución. El COOTAD por su parte establecía que, vencido el plazo, la regionalización se resolvería por una ley que debía ser presentada por el Presidente de la República y aprobada en la Asamblea Nacional (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010). Sin embargo en 2015 la Asamblea Nacional eliminó el plazo, través de enmiendas constitucionales, y estableció que el proceso de regionalización queda sujeto a voluntad de las autoridades de los gobiernos provinciales (*Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*, 2015).

Luego de 15 años de vigencia de la Constitución, las regiones en el Ecuador no se han conformado. Unos de los principales problemas identificados tienen que ver con la inexistencia de incentivos fiscales que garanticen mecanismos adicionales de financiamiento del desarrollo en los territorios. Otro elemento tiene que ver con que este nuevo modelo de gobierno no nació como propuesta local y por tanto carece de sujeto político que lo impulse (Egas, noviembre 2022). Esto además expresado a través de la oposición de las y los prefectos que venían como un riesgo la conformación de un nuevo nivel de gobierno con mayor poder político. (Muñoz, diciembre 2022).

Algunas iniciativas existieron durante estos años, como por ejemplo la de la Región Sur conformada por las provincias del Azuay, Cañar, Morona Santiago, El Oro y Zamora Chinchipe, sin embargo, no llegaron a concretarse. A criterio del ex Viceprefecto del Azuay, David Acurio, no existió una verdadera voluntad política del Gobierno Nacional de apoyar los acuerdos locales, en torno a la conformación de las regiones y añade que si bien, la conformación de las zonas administrativas de planificación del Ejecutivo, tenían como objetivo ser una forma potencial de articulación regional, en la práctica fortalecieron la acción del gobierno nacional en el territorio, sin que ello aporte al proceso de descentralización.

También identifica dificultades de los propios procesos políticos, en tanto señala, que las propuestas de regionalización no estuvieron exentas de prácticas centralistas y añade: *“no es solo el debate de sí compartimos la región, sino donde va a estar la expresión simbólica y efectiva del poder, el centralismo no está solo en Quito, sino en nuestras disputas concretas”* (Acurio, noviembre, 2022).

Al respecto, Augusto Barrera ex Alcalde de Quito, señala que la propuesta de incluir a las regiones como un nuevo nivel de gobierno, expresa, en clave territorial, una forma de canalizar varios conflictos distributivos y políticos existentes previo al proceso constituyente y añade que la regionalización pretendía dar salida a conflictos inter-burgueses y entre sectores populares y las élites, por la apropiación de recursos y el poder político. Tres tipos de conflictos identifica: El primero con la élite guayaquileña que posterior a la crisis del feriado bancario, levantó la tesis autonomista de Guayaquil, que apuntó a consolidar su hegemonía local a finales de los años 90 e inicios de los 2000, lo que tenía una figura esencialmente regional. El segundo es el conflicto indígena, cuyo carácter redistributivo y de reconocimiento político, adquiere una forma espacial con la propuesta de autonomía indígena en circunscripciones territoriales y en la construcción del estado plurinacional; y, el tercero tiene una dimensión más territorial, que expresa el conflicto entre las provincias más o menos periféricas, con las centrales y de todas ellas, con el gobierno central (Testimonio Augusto Barrera Guarderas).

Al respecto, el ex Alcalde Barrera señala que el proceso de conformación de regiones, en realidad no encausó dicha conflictividad y que lo que ha existido es una suerte de reacomodo inter oligárquico, por un lado, con el Partido Social Cristiano concentrado en el Municipio de Guayaquil, sin que hayan dado un paso para consolidarse como distrito metropolitano, lo que les hubiese permitido asumir mayores competencias. En el caso del movimiento indígena, considera que en su propia estrategia, la dinámica territorial se subordinó a la dinámica política, ya que en vez de avanzar hacia el proceso de consolidación de las circunscripciones territoriales, que, en caso de conformarse, eran territorios delimitados, apostaron por un mayor control del territorio

y avanzar en la disputa de los gobiernos provinciales y cantonales; y finalmente en el caso de lo territorial, primó la lógica político burocrática de las provincias, versus la posibilidad de crear un nuevo nivel de gobierno que consolide una representación más amplia (Barrera, diciembre, 2022).

En la práctica, la no conformación de regiones, indica que al parecer no han existido incentivos reales para su conformación ya que la organización del territorio expresa conflictos de naturaleza diversa.

2.2 Distritos Metropolitanos

La Constitución señala en el artículo 247 que el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, pueden constituir un distrito metropolitano, (*Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*, 2015), un procedimiento similar que para las regiones con las siguientes particularidades:

La iniciativa les corresponde a los concejos cantonales del cantón o conjunto de cantones interesados en la conformación del distrito, ellos con sus respectivos concejos cantonales deben elaborar un proyecto de ley de distrito metropolitano que propondrá la conformación territorial del distrito y las principales competencias contenidas en un estatuto de autonomía regional. Es a su vez, la Asamblea Nacional la encargada de aprobar el proyecto de ley. En el caso del Estatuto de Autonomía, es la Corte Constitucional quien deben verificar su conformidad con la Constitución, con ese dictamen favorable el Consejo Nacional Electoral deberá convocar a consulta popular para aprobar el Estatuto Autonómico, la consulta para resultar positiva debe ser aprobada con la mayoría absoluta de votos válidos emitidos en cada cantón, a partir de lo cual se convocarán elecciones para elegir a las autoridades del distrito (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

La constitución de un distrito metropolitano permite asumir competencias asignadas a las regiones y por tanto ampliar las capacidades de acción de los gobiernos locales (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010).

En el caso de la capital, en 1993 se expidió la “Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito”, la misma que fue declarada como orgánica por la Constitución del 2008 en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución. Esta ley es el primero de los requisitos para la conformación del Distrito Metropolitano de Quito (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

Al respecto, han existido varias versiones de Estatuto. En la administración de Paco Moncayo la propuesta de estatuto autonómico fue aprobado por el Concejo Municipal, sin embargo, el proceso no siguió su curso debido al cambio de autoridades. En la administración del alcalde Augusto Barrera (2009-2014), se retoma el proceso de constituir el Distrito Metropolitano Autónomo de Quito, como un mecanismo de mayor cercanía con la ciudadanía, que permita fortalecer y potenciar las capacidades de gobierno, la autonomía en la toma de decisiones y en general, la búsqueda de un mayor desarrollo territorial y calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, a decir de Juan Pablo Muñoz ex Director de Planificación del Municipio de Quito, el proceso implicaba tensiones con el Gobierno Central por mayores competencias y recursos, ya que el objetivo era ampliar las capacidades de acción para satisfacer las necesidades ciudadanas, incluso asumiendo competencias tradicionalmente ejercidas por el Gobierno Central. Paralelamente, en Guayaquil, el Partido Social Cristiano levantaba la propuesta de la autonomía, en tensión directa con el estado central, que por su parte hacía esfuerzos por impulsar el proceso de desconcentración del Estado que le permita una mayor fortaleza en el territorio. A su vez, en esta etapa ocurren algunos acontecimientos políticos como el 30S en 2010, el que generó amplia convulsión nacional y principalmente en Quito, que desplazaron la discusión local y regional por la perspectiva nacional y que generó malestar en una parte de la población quiteña, que no

veía con buenos ojos las propuestas de la revolución ciudadana. A decir de Muñoz, estos son algunos de los elementos que complejizaron la posibilidad de avanzar en la conformación del Distrito Metropolitano de Quito. (diciembre, 2022).

En el caso de Guayaquil, si bien las autoridades socialcristianas a cargo de la ciudad por más de 20 años, cada cierto tiempo levantan un discurso autonomista con matices federalistas, en la práctica no han dado pasos concretos para constituirse como distrito metropolitano y por tanto para asumir competencias que le permitan ampliar sus posibilidades de mejorar la vida de sus habitantes. (Falconí & Bedón, 2013).

En términos de institucionalidad, los casos de Guayaquil y Quito ha tenido trayectorias diferentes. En Quito, el Municipio cuenta con un núcleo competencial definido y competencias descentralizadas como el ordenamiento territorial, la prestación de servicios, incluyendo el educativo, el tránsito y transporte, el turismo, la gestión del aeropuerto, entre otras que son consolidadas, en ese marco, la constitución del Distrito Metropolitano es una propuesta atractiva mientras cuente con incentivos concretos, ya sea desde una mayor participación en los recursos nacionales; o, una mayor participación en la decisión de la inversión de los mismos.

En esa línea, el ex Alcalde Barrera identifica algunos elementos como posibles incentivos, entre ellos la discusión de un modelo diferenciado de distribución de recursos, básicamente de un porcentaje adicional del IVA y eventualmente del impuesto a la renta, lo que en la práctica implica una discusión de fondo: la modificación en las reglas generales de distribución (Barrera, diciembre, 2022).

En el caso de Guayaquil, el modelo de crecimiento urbano y de organización del territorio presenta menores posibilidades de hacer un proceso de redistribución interna, ya que se observa cada vez más que el grueso de la inversión inmobiliaria, es decir de la construcción edificada predial ocurre en Samborondón (fuera de Guayaquil), lo que implica menor recaudación para el cantón.

A su vez, Durán con una concentración fuerte de fábricas y de vivienda obrera. No obstante, un porcentaje importante de las personas que viven en Samborondón y en Durán trabajan en Guayaquil, por lo tanto, le corresponde a su gobierno municipal o al estado nacional invertir en puentes, en infraestructura, en servicios para población que tributa en otro cantón, lo que dificulta enormemente el financiamiento de ese gobierno local. En un escenario como el descrito, una alternativa sería avanzar hacia un modelo de aglomeración metropolitana que establezca mecanismo de compensación y política global (Barrera, diciembre, 2022).

En ese marco, la posibilidad de avanzar en la constitución de Distritos Metropolitanos no se agota en la vía institucional y en sus mecanismos, sino principalmente en los incentivos existentes para su conformación, que hasta la fecha han sido poco atractivos o nulos.

2.3 Circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas

Se conoce a la Constitución de Montecristi como una de las más avanzadas en términos de garantía de los derechos colectivos, es así que su artículo 1 reconoce el carácter del estado como “intercultural y plurinacional” e incluye la posibilidad de conformación de circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas como regímenes especiales de gobierno (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008). No obstante, algunos analistas señalan, que la propia Constitución plantea una lógica contradictoria en relación al tratamiento del tema y que ello ha constituido en una barrera real para su consolidación (Ortiz, T, 2015).

Al respecto, la Constitución en su artículo 57, reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en el marco de los derechos colectivos, la posibilidad de “*Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral*”.

A su vez, en torno a la organización político administrativa, el artículo 257 señala: *“la posibilidad de las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas o afro ecuatorianos, montubios o ancestrales, de conformar circunscripciones territoriales a través de una consulta popular, que debe conseguir al menos las dos terceras partes de los votos válidos”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por un lado, reconoce y garantiza sus formas de gobierno en sus territorios ancestrales; por otro, establece que para que asuman competencias y se organicen como gobiernos tienen que constituirse como circunscripciones territoriales, espacios de gobierno que requieren conformarse con los votos de las dos terceras partes de la población de esos territorios. Esta contradicción, es parte del proceso complicado que tienen que vivir los pueblos y nacionalidades para avanzar de manera real en un proceso de autonomía y en la constitución real de un estado plurinacional (Ortiz, T, 2015).

En términos sociales, la propuesta de constitución de circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas se incorporó en el proceso constituyente, como una de la propuesta del movimiento indígena hacia la constitución del estado plurinacional, principalmente tomando como ejemplos, experiencias organizativas como la OPEP de Pastaza, o el pueblo Sarayaku, que ya habían dado pasos para organizar su territorio, de forma tal que pueda existir un desenvolvimiento adecuado de sus prácticas culturales, que son las que permiten la permanencia y dinámica de esa identidad en el tiempo (Muñoz, diciembre, 2022).

No obstante, esta propuesta de consolidación de régimen especial tiene algunos desafíos: La necesidad de un acuerdo político territorial sólido, ya que la creación de la circunscripción implica la desaparición o transformación del gobierno autónomo descentralizado, ya sea este provincial, cantonal o parroquial, para dar paso al nuevo régimen (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010). Este tema genera tensión a nivel territorial ya que significa que muchos alcaldes,

prefectos o presidentes de juntas se verían reemplazados por la nueva autoridad derivada de la circunscripción especial.

Para la aprobación de las circunscripciones territoriales, es necesario realizar una consulta popular en el territorio que conformará (*Constitución de la República del Ecuador, 2008*). Este tema que presupone una presencia mayoritaria de población indígena y/o afro ecuatoriana en la circunscripción, resulta complejo dado que según datos del CENSO 2010, la población indígena representa el 7 por ciento de la población total, la afro ecuatoriana el 7,2 y la montubia el 7,4 por ciento de la población total y ésta se encuentra dispersa a nivel territorial (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010).

Otro de los temas complejos y en disputa, es la consulta previa, que es una figura establecida en la Constitución en su artículo 57, que obliga a que toda intervención que se proponga en los territorios sea consultada con su población. Si bien esta figura consta a nivel constitucional, el pronunciamiento ciudadano no es de carácter vinculante. Este tema es ampliamente discutido en el Ecuador, ya que gran parte del movimiento indígena considera que sin el carácter vinculante del pronunciamiento se pierde la posibilidad real de auto determinarse (Antuash Tsenkush, 2009).

En 2009, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ejecutivo 96 para viabilizar el inicio del proceso de conformación de CTIs, para lo cual meses después suscribió un acuerdo con 26 organizaciones indígenas amazónicas para avanzar en el proceso de conformación de CTIs. Acuerdo que incluía la elaboración de los estatutos de las nuevas circunscripciones. Entre las principales experiencias impulsadas se identifican dos en la Amazonía: la de las nacionalidades indígenas de Pastaza y la impulsada por las poblaciones Kichwas en Napo que incluían Ahuano, Loreto y Chonta Punta (Ortiz, T, 2015)

La propuesta de Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Wami Loreto que fue impulsada por una de las organizaciones del pueblo Kichwa más antiguas (data de los años sesenta), incluía 6 parroquias, 77 comunidades rurales, 12 barrios urbanos,

jurisdicción que incluía cerca de 18.000 mil habitantes y una extensión de cerca de 2000 km y la propuesta del Territorio Indígena de Pastaza con una gran extensión, cerca de 30.000 mil km² que incorporaba siete nacionalidades y pueblos indígenas: Sapara, Andoas, Shuar, Achuar, Kichwa y Waorani (Silva, 2003).

En el caso de Pastaza, el proceso permitió acuerdos para definir los contenidos del estatuto que se sometería a votación popular, así como la estructura de gobierno que incluía la existencia de una Asamblea General; una Comisión legislativa y comisiones de los distintos territorios.

En el caso de Loreto el proceso de diálogo confluyó en el establecimiento de una CTI en cinco parroquias rurales y una urbana, sin embargo, el proceso tuvo alta resistencia de las autoridades locales, a tal punto de que el vicealcalde de Loreto presentó una demanda de inconstitucionalidad frente al proceso (Ortiz, T, 2015).

A pesar de que los avances descritos, las CTIs no lograron constituirse, ello debido a varias razones, entre ellas: la falta de voluntad política real del Gobierno Nacional para generar incentivos que permitan acuerdos viables; ejemplo de ello fueron las Agendas Zonales de la Senplades, instrumentos de planificación territorial, dentro de los cuáles “las demandas de autonomía indígena simplemente son ignoradas” (Ortiz, T, 2015); la debilidad de las organizaciones y disputas internas que impedían un acuerdo político sólido, el alto fraccionamiento territorial impulsado en gran medida por que los límites territoriales han dividido los territorios ancestrales.

A criterio de Augusto Barrera, debido al complejo entramado constitucional y legal, la lógica que opera en el movimiento indígena es de maximización de beneficios, ya que han preferido jugar en la arena política electoral para ganar prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales, versus el esfuerzo por consolidar circunscripciones y añade que en ese marco, en el Ecuador a diferencia del caso boliviano, el actor indígena se constituye política, no étnicamente y que el proceso de recomposición comunitaria y de identidad, si bien

tiene una perspectiva territorial, en gran parte está en el mundo de las relaciones cotidianas y de la vida organizativa (Barrera, diciembre, 2022).

Finalmente, resaltar que, ante la coyuntura generada a partir de 2019 y marzo de 2022, en la cual se observa un resurgimiento de las demandas del movimiento indígena con reivindicaciones que rebasan lo territorial, que enarbolan propuestas de clase en defensa no solo de los derechos colectivos, sino en general de la sociedad. El Gobierno de turno ha enfrentado con alta violencia e intentos sistemáticos de deslegitimar a las y los líderes indígenas, en ese escenario, no se evidencia una voluntad de avanzar en un proceso que permita la conformación de CTIs.

2. 4 Sistema Nacional de Competencias

Este acápite tiene por objeto describir el régimen de competencias por nivel de gobierno; la institucionalidad existente para impulsar el proceso de descentralización, y las principales competencias descentralizadas.

Uno de los elementos centrales del modelo constitucional, es el reconocimiento del carácter autónomo de los gobiernos autónomos descentralizados, en ese marco, el Ecuador define la autonomía tanto en términos de derecho, como en capacidad efectiva para regirse mediante normativa y órganos de gobierno propios, en sus respectivos territorios, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de su población. (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

Se reconocen tres tipos de autonomía:

- a) *Autonomía política: capacidad de cada gobierno autónomo o régimen especial para ejercer de manera plena sus facultades normativas y ejecutivas que sean de su competencia, la capacidad de diseñar y emitir políticas públicas territoriales, la elección directa de sus autoridades mediante voto secreto y universal y las formas de*

participación ciudadana, para impulsar procesos y formas de desarrollo en concordancia con los elementos culturales e históricos propios de cada territorio.

- b) Autonomía administrativa: organizar la gestión, el talento humano y los recursos materiales en el cumplimiento de sus competencias y acorde con las leyes nacionales.*
- c) Autonomía financiera: derecho de recibir de manera "directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que le corresponden del Presupuesto General del Estado; y, su capacidad para generar y administrar los que recursos que generaren de acuerdo a la ley.*

Esta lógica de autonomías pretende garantizar que ninguna función del Estado, ni otra autoridad intervenga en lo que les compete a los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo expresado en la propia ley, para ello la legislación introduce la figura de la "garantía de la autonomía" que pretende impedir entre los principales aspectos, los siguientes:

- a) Intervenir en la facultad legislativa y reglamentaria que tienen los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de sus competencias.
- b) Dificultar o imposibilitar la ejecución de obras, planes o programas de competencia.
- c) Solicitar la ejecución de obras, planes o programas a organismos distintos al competente;
- d) Privar de los ingresos establecidos en la legislación vigente, a los gobiernos autónomos descentralizados.
- e) Intervenir en su potestad impositiva y de recaudación conforme a la ley.

En términos de los modelos de gestión, la Constitución entre el artículo 242 al 250, establece la facultad de los diferentes niveles de gobierno de conformar mancomunidades entre gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel y consorcios entre niveles de gobierno distintos, para favorecer la integración, cooperación y corresponsabilidad en los problemas generales que afectan a las localidades.

La caracterización de la descentralización propuesta incluye un conjunto de principios fundamentales que orientan su sentido y que garantizan su relación directa con la construcción del buen vivir:

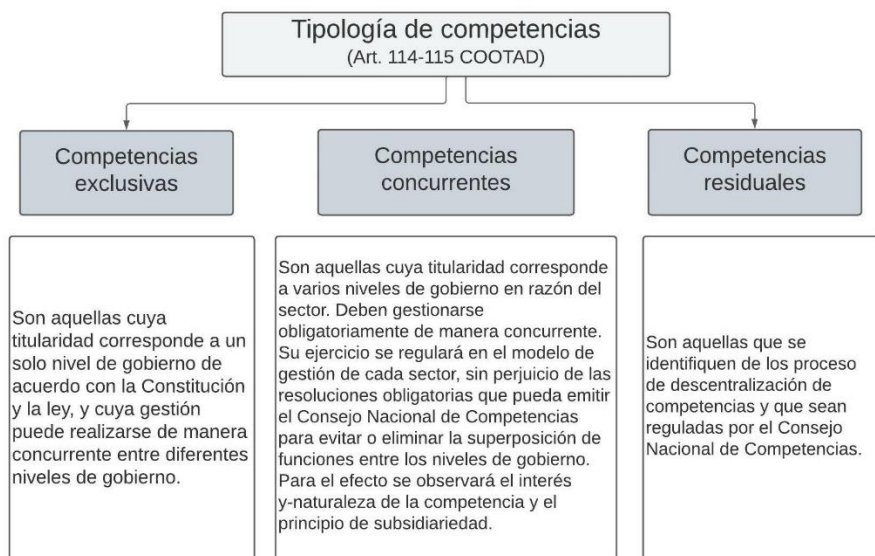
- a) Unidad entendida como la obligación de cada uno de los niveles de gobierno de respetar la unidad territorial, la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad económica en el marco de la economía social y solidaria y la igualdad de trato.
- b) Equidad territorial que permita que el régimen de competencias y la asignación de recursos garanticen el desarrollo equilibrado de todos los territorios en igualdad de oportunidades y el acceso y cobertura de los servicios básicos.
- c) Participación ciudadana que permita mayores espacios de democracia directa y de inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, generando la obligación del estado de promoverla y facilitarla.
- d) Solidaridad, principio que hace responsable a cada nivel de gobierno de la promoción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de cada territorio, evitando la existencia de territorios "de primera".
- e) Coordinación y corresponsabilidad, que permite una acción compartida en la garantía de derechos, el ejercicio de las responsabilidades y en general un camino compartido para alcanzar el buen vivir.
- f) Sustentabilidad, que se constituye como la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados para priorizar las potencialidades, ventajas y vocaciones de sus territorios para promover mejores condiciones para el desarrollo territorial tomando en cuenta su identidad, costumbres y valores comunitarios.
- g) Subsidiariedad, que recoge el principio de los gobiernos de cercanía, entendido como la necesidad de privilegiar la gestión de servicios, competencias, atribuciones, facultades y en general las políticas públicas por parte de los gobiernos más cercanos a la gente, a efectos de optimizar recursos, evitar superposición de funciones y conseguir mayor democratización.

- h) Complementariedad para garantizar la articulación de la planificación local y nacional y el ejercicio de las competencias en el marco de las facultades legales.

El Sistema Nacional de Competencias se lo define como *“un conjunto de instituciones, planes, políticas y programas relacionados con el ejercicio de competencias de cada nivel de gobierno bajo los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad”* (Art. 108 COOTAD). Es obligatorio y progresivo encargado de establecer las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En relación a las competencias, el COOTAD en el artículo 113 las define como *“las capacidades de acción que tiene un nivel de gobierno en un sector y señala que estas están definidas por la Constitución, la ley y aquellas asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”*. Al respecto reconoce la siguiente tipología:

Tabla 2: Tipos de competencias

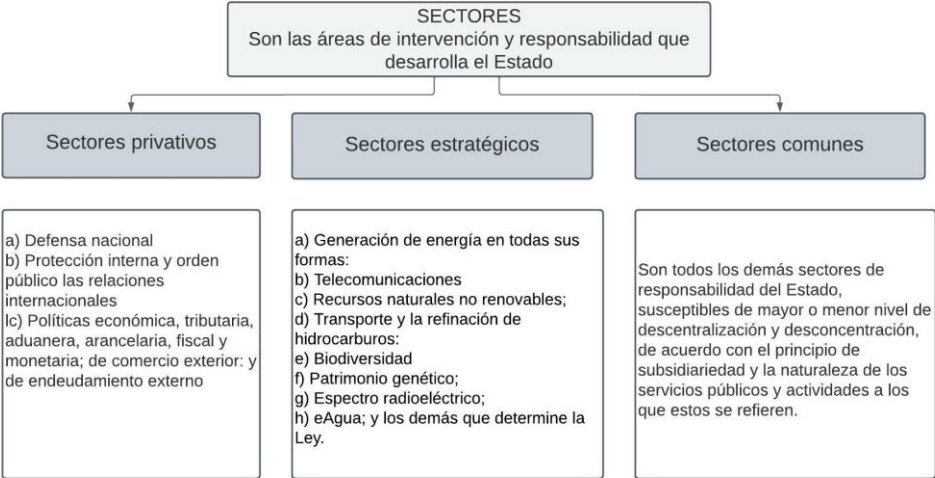


Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículos 114-116.
Elaboración propia.

Para el ejercicio de esas competencias define sectores, entendidos como las áreas de intervención y responsabilidad del Estado: Sectores privados, estratégicos y comunes (Art. 109 COOTAD).

- Sectores privados: Aquellos que son estratégicos por su carácter nacional, y cuyas competencias y facultades corresponden al Gobierno Nacional y no son descentralizables.
- Sectores estratégicos: Aquellos en los cuáles la rectoría y la definición del modelo de gestión las realiza el Estado Central, debido a su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, el resto de facultades pueden ser asumidas por los distintos niveles de gobierno.
- Sectores comunes: Son aquellos de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración.

Tabla 3: Sectores de intervención del Estado



Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial Art. 109-112.
Elaboración propia

Según el artículo 116 del COOTAD, las facultades son las atribuciones que tiene un nivel de gobierno para el ejercicio de una competencia, entre las que están la rectoría, planificación, regulación, el control y la gestión y son establecidas por la Constitución o la ley. Todas pueden ser ejercidas de manera concurrente, a excepción de la rectoría.

- Rectoría, entendida como la capacidad de emitir políticas públicas para conseguir los objetivos de desarrollo, así como para definir áreas y proyectos de carácter estratégico. Le corresponde al estado central en el caso de las competencias exclusivas y sectores estratégicos y privados y a los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios.
- Planificación, entendida como la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, es concurrente a todos los niveles de gobierno.

- Regulación es la capacidad de emitir la normativa que dirija, oriente o modifique la conducta de los administrados. Se ejerce en sus competencias y en su circunscripción territorial.
- Control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, en el ejercicio de las competencias.
- Gestión es la capacidad para ejecutar, prestar, gestionar y financiar servicios públicos según su modelo de gestión. Es concurrente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente.

En términos de institucionalidad, la Constitución en el artículo 269 establece la existencia de un organismo técnico, integrado por un delegado de cada nivel de gobierno, que tiene como responsabilidad el regular el procedimiento y plazo para la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, así como regular la gestión de las competencias concurrentes entre niveles de gobierno y resolver los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, el COOTAD en el artículo 117 crea el Consejo Nacional de Competencias.

A decir del Dr. David Acurio Páez, ex Viceprefecto del Azuay, en el caso de los Gobiernos Provinciales, la Constitución del 2008 constituyó un avance en términos de ubicar responsabilidades en los territorios y evitar duplicidades de esfuerzos y de recursos, ya que *“antes de la Constitución, la visión de las prefecturas estuvo muy limitada a la infraestructura, casi que, de una empresa constructora, sin pensar en las condiciones de vida de la gente, sin que se le asignara un rol relacionado con las condiciones del desarrollo territorial”* (Acurio, noviembre, 2022).

Por tanto, la carta magna permitió abrir la posibilidad a incorporar otros temas como: el desarrollo económico, la gestión ambiental, la protección para proteger a sectores vulnerables, entre otros, y añade que la organización de competencias un poco más ordenada *“no fue la descentralización a la carta, que era la descentralización*

del neoliberalismo de inicios del 2000, en donde cada municipio hacía y pedía lo que le parecía conveniente y creía que podía asumir” (Acurio, noviembre, 2022).

Al respecto, José María Egas considera que el Sistema Nacional de Competencias se ha convertido en un límite para la acción de los gobiernos locales, ya que considera que por conformismo o por temor a los organismos de control, los gobiernos locales han abandonado la posibilidad de intervenir en temas como salud, educación, seguridad y otros que son de vital importancia para mejorar las condiciones de vida de la gente (Egas, noviembre, 2022).

Por su parte, David Acurio señala que lo que ha faltado es voluntad política para garantizar derechos, ya que tanto la Constitución como el COOTAD establecen mecanismos legales para la coordinación y la delegación de competencias que permita una acción articulada desde lo público (Acurio, noviembre, 2022).

En el mismo sentido, María Augusta Muñoz, ex Gobernadora del Azuay añade, que tanto el Gobierno actual como el anterior, han impulsado procesos de reducción del tamaño del Estado, no a favor de la descentralización, sino hacia la privatización, fortaleciendo por tanto un enfoque de estado mínimo, que en la práctica ha significado una reducción paulatina en la calidad de vida de la población (Muñoz, diciembre, 2022).

Por su parte, el ex Alcalde de Quito, Augusto Barrera, afirma que luego de la pandemia, ya no es posible entender la acción de lo público desde una mirada exclusiva del ejercicio ordenado de competencias, ya eso diluye la posibilidad de tener proyectos políticos locales que aborden los elementos centrales de la vida de la gente en sus territorios concretos: servicios, movilidad, seguridad, incluso más allá de la estructura institucional tradicional de las competencias (Barrera, diciembre, 2022).

CAPÍTULO III

Avances y límites de la descentralización

En el marco del proceso de democratización del Estado, el Plan Nacional del Buen Vivir 2008-2012, planteaba a la desconcentración del estado, como un primer paso para fortalecer lo público y su rol en la garantía de derechos y en una segunda etapa avanzar hacia el proceso de descentralización del estado. (Senplades, 2008). Ambos procesos ocurren en el territorio y están sujetos a procesos políticos y sociales entrelazados, razón por la cual este capítulo pretende analizar ambos procesos y sus principales relaciones. En el periodo comprendido entre el 2010 y 2016, se observó un fuerte proceso de fortalecimiento del Estado Central y de reconcentración de sus competencias, con ejercicio territorial a través de las “Zonas de Administrativas de Planificación”, que nacieron del Ejecutivo como una propuesta inicial de posibles regiones, pero que no consiguió apoyo de las autoridades electas, por lo que se transformó en su propuesta de desconcentración, plasmada en el Decreto Ejecutivo 237 de 20 de mayo de 2010 (*Decreto Ejecutivo 237, 2010*).

Tabla 4: Zonas Administrativas de Planificación

Zona 1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos
Zona 2	Pichincha (excepto el Distrito Metropolitano de Quito), Napo y Orellana.
Zona 3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza
Zona 4	Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas
Zona 5	Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.
Zona 6	Cañar, Azuay y Morona Santiago.
Zona 7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
Zona 8	Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.
Zona 9	Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Decreto Ejecutivo 237 de 29 de mayo de 2020

Elaboración propia

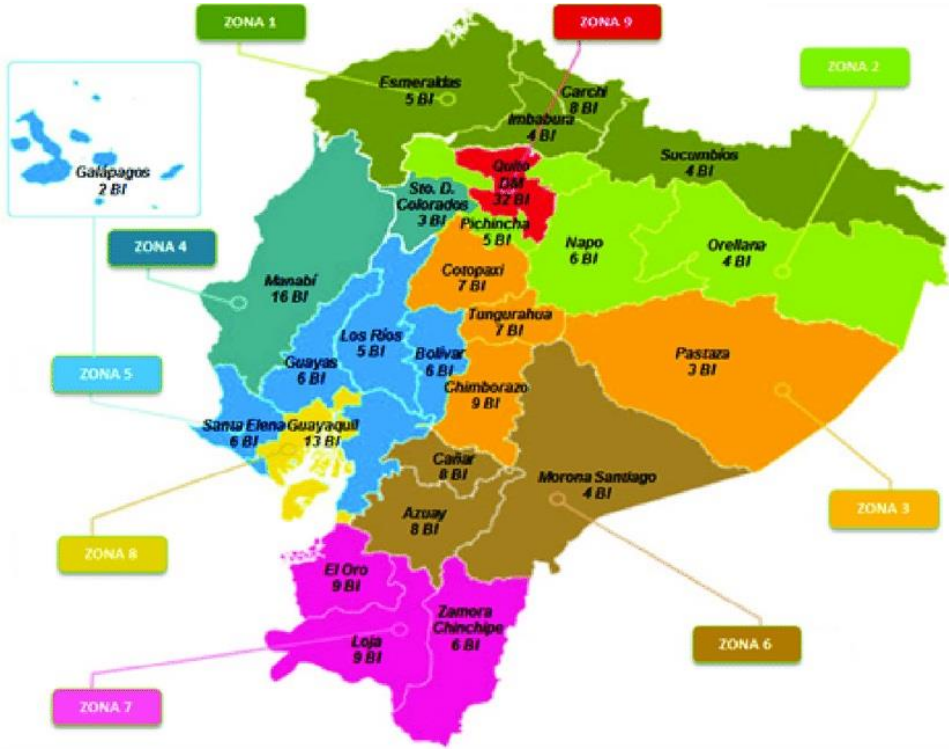
El modelo de desconcentración del Ejecutivo se diseñó para promover un desarrollo equitativo, que permita fortalecer al Estado, capaz de adecuarse a las realidades locales. Trabaja sobre tres ejes: a) competencias, institucionalidad y servicios públicos, para que cada entidad defina en función de sus responsabilidades su nivel de desconcentración; b) la gestión institucional y los servicios públicos territoriales, que incluye todos los procesos y servicios que la institución ofrece en el territorio; y c) la capacidad institucional que permite dimensionar las condiciones humanas mínimas financiera y tecnológicas para implementar determinadas competencias (Senplades, 2014) . Para la implementación se diseñaron tipologías para las entidades de la función ejecutiva:

- a) Privativa, que correspondían a competencias exclusivas del Gobierno Central que no podían descentralizarse;
- b) Alta desconcentración, baja descentralización (Zonas, distritos y circuitos);
- c) Alta descentralización, baja desconcentración, son competencias que deben ser descentralizadas a los gobiernos locales, manteniendo la facultad de rectoría, regulación y planificación en el gobierno central y finalmente los sectores estratégicos manejados por el gobierno central.

La estrategia de desconcentración reconoció distintos niveles administrativos, entre ellos zonas, distritos y circuitos. Las zonas administrativas de planificación como un nivel estratégico de planificación intermedia, para coordinar y articular la política pública en su jurisdicción que incorporan distritos y estos a su vez, circuitos (*Zonas de Planificación*, 2010).

Los distritos como nivel básico de micro planificación y encargado de la prestación de servicios. Se conforman de cantones o grupos de cantones a excepción de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo, que por su tamaño poblacional formaron más de un distrito. Los circuitos como unidad territorial conformada por una o varias parroquias en la que el conjunto de servicios públicos, están más cercanos a la ciudadanía. Las 9 zonas de planificación crearon 140 distritos y 1134 circuitos (*Decreto Ejecutivo 237*, 2010).

Mapa 1: Zonas Administrativas de Planificación en la división político administrativa del Ecuador.



Fuente: Agenda Zonal 4 Pacífico 2013-2017 (SENPLADES, 2015).

Las zonas de planificación incorporaron en su tipología competencias que debían ser descentralizadas, no obstante, fue el proceso de desconcentración del Ejecutivo, el que avanzó ampliamente durante el periodo 2010-2016, no así la descentralización (Álvarez, 2022).

A pesar de que la construcción normativa e institucional se estructuró para propiciar la descentralización, la eficiencia de la desconcentración permitió fortalecer aún más la centralización del poder político en el Gobierno Central, la concentración de la inversión pública en ciertos polos de desarrollo, en detrimento de un proceso real de descentralización.

Al respecto, José María Egas, coordinador del colectivo Cuenca 2050, considera un error que la propuesta de zonas, distritos y circuitos no haya respetado la división política administrativa del Estado, ya que eso propició una separación adicional del territorio que dificultaba la coordinación con las autoridades locales, y, por lo tanto, se afectó la gobernabilidad local.

En el caso de Cuenca, incluso el cantón estaba dividido en más de un distrito, razón por la cual existía una diversidad de autoridades para coordinar la acción de las políticas públicas en un mismo territorio (Egas, noviembre 2022).

En relación a la descentralización, entre el año 2011 y 2014 se descentralizaron 12 competencias, de las cuales dos son exclusivas del Gobierno Central y lo que se habilita es su gestión concurrente: Dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos y embalses; y, Forestación, reforestación con fines de protección y conservación y sus beneficios alternos. Tres competencias cuyo ejercicio se traslada a todos los gobiernos autónomos descentralizados: provinciales, cantonales y parroquiales que son: Gestión ambiental, gestión de la cooperación internacional y desarrollo de actividades turísticas, competencias que se trasladan administrativamente, sin que implique una transferencia de recursos a los gobiernos locales que las asumen (Senplades, 2014).

Cinco competencias se asignan a los gobiernos autónomos metropolitanos y municipales que son: la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre (de acuerdo a tipología de municipios se asignan paquetes de competencias); regular y controla la explotación de áridos y pétreos de los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; preservar y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y construir los espacios ; y, planificar, construir y mantener la vialidad.

Una competencia hacia los gobiernos provinciales: planificar, construir, operar y mantener los sistemas públicos de riego y drenaje, y el fomento de las actividades productivas y agropecuarias a gobiernos provinciales y parroquiales (Senplades, 2014).

En general, el proceso de transferencia de competencias prevé se realice previo un análisis de costeo de la competencia por parte del gremio al que el gobierno autónomo descentralizado pertenece (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010).

Sin embargo, la metodología elaborada por el gobierno central plantea que ese costeo tenga como base las partidas presupuestarias que el estado central asigna al momento del costeo al ejercicio de la competencia y no con base en un análisis de los estándares óptimos para el ejercicio de la misma que permita que no se traslade un déficit, sino que se trasladen los recursos suficientes para su implementación óptima.

Tabla 5: Competencias descentralizadas 2011-2015

COMPETENCIAS TRANSFERIDAS			
AÑO	COMPETENCIAS	NIVEL DE GOBIERNO QUE ASUME	Nro RESOLUCIÓN CNC
2011	Gestión de la cooperación internacional: Esta competencia consiste en la gestión para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias	Gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales.	Resolución 009-CNC-2011
2011	Planificar, construir, operar y mantener los sistemas públicos de riego y drenaje	Gobiernos Provinciales	Resolución Nro 008-CNC-2012
2012	Planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial: Competencias por tipología municipal	Gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales	Resolución No. 006-CNC-2012
2012	Dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	Titularidad: Gobierno Central Concurrencia: Gobiernos Provinciales	Resolución 005-CNC-2012
2012	Forestación y reforestación con fines de protección y conservación y sus beneficios alternos	Titularidad: Gobierno Central Concurrencia: Gobiernos Provinciales y Gobiernos Parroquiales	Resolución No. 007-CNC-2012
2014	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras	Gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales	Resolución No. 004-CNC-2014
2014	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales	Resolución 0010-CNC-2014
2014	Gestión Ambiental (conjunto de políticas y acciones adoptadas por el Estado y la ciudadanía a fin de proteger, recuperar y sostener el medio ambiente)	Gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales	Resolución No. 0005-CNC-2014
2014	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	Gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales	Resolución No. 0008-CNC-2014
2015	Planificar, construir y mantener la vialidad	Gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales.	Resolución No. 009-CNC-2015
2015	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y construir los espacios	Gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales	Resolución No. 004-CNC-2015
2016	Desarrollo de actividades turísticas	Gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales.	Resolución Nro. 0001-CNC-2016

Fuente: (Resolución 008-CNC-2011, 2011; Resolución 009-CNC-2011, 2011; Resolución 007-CNC-2012, 2012; Resolución No. 006-CNC-2012, 2012; Resolución No. 0004-CNC-2014, 2015; Resolución No. 009-CNC-2015, 2015; Resolución 0010-CNC-2014, 2015; Resolución No. 0008-CNC-2014, 2015; Resolución No. 0005-CNC-2014, 2015; Resolución No. 004-CNC-2015, 2015; Resolución No. 004-CNC-2015, 2015; Resolución Nro. 0001-CNC-2016, 2016)

Elaboración propia: 2022

Entre 2010 y 2016 el proceso de descentralización del Ecuador, a pesar de haber contado con condiciones favorables para su implementación: apoyo político y social, aceptación y compromiso de los gobiernos locales; y, un contexto macroeconómico positivo, que permita contar con recursos para avanzar en el proceso, los resultados hasta el año 2016, no han sido distintos que los de procesos anteriores. Se han descentralizado administrativamente competencias específicas, más no se ha acompañado de descentralización fiscal, lo que ha significado una mayor dependencia de los gobiernos locales del nivel central (Álvarez, 2022).

El ex Alcalde de Quito Augusto Barrera señala, que, con el proceso de descentralización competencias, los gobiernos locales adquirieron mayores responsabilidades, sin los recursos económicos necesarios para implementarlas, en consecuencia, son aún más dependientes del Estado Central (Barrera, diciembre 2022). De igual manera, la consolidación del modelo de desconcentración que mejoró la eficiencia en la administración territorial, fortaleció el proceso de concentración del poder político del estado, en el Ejecutivo.

Por su parte, María Augusta Muñoz, ex Gobernadora del Azuay y ex Coordinadora Zonal 6 de Senplades en su testimonio, señala que en el proceso de reforma democrática del estado se establecieron etapas, dentro de las cuáles la primera tenía que ver con la recuperación del rol del estado y la importancia de lo público para garantizar derechos básicos, así como para la aplicación de las políticas redistributivas; que una segunda etapa implicaba avanzar con más fuerza en el proceso de descentralización y que esa segunda etapa no pudo implementarse debido al cambio de gobierno en 2017 (Muñoz, noviembre, 2022).

Otro de los factores fue el limitado avance del proceso de descentralización, relacionado con la heterogeneidad en la pertenencia política de las autoridades locales. Para el periodo 2010-2014, de los 221 alcaldes, 89 pertenecían al Movimiento Alianza País (39%), el otro 29% por ciento a movimientos políticos

locales (que trabajan dependiendo de la coyuntura como aliados del gobierno); y, un 33, 5 por ciento son partidos y movimientos de oposición (Consejo Nacional Electoral, 2010).

En el periodo 2014-2019, el Movimiento Alianza País incrementó la cantidad de alcaldes y perdió todas las cabeceras cantonales de la Sierra. A criterio de Jorge Martínez, ex Alcalde de Ibarra y ex Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, entre las razones que explican esa respuesta electoral, están políticas públicas del Gobierno Nacional implementadas en los territorios sin consulta con las autoridades locales y con su ciudadanía, entre ellas señala:

- a) Implementación del modelo de Escuelas del Milenio, que implicó el cierre de decenas de escuelas en la zona rural. La crítica no estaba concentrada específicamente con la existencia de las Escuelas del Milenio, sino principalmente con la dificultad de los niños y niñas para movilizarse.
- b) Implementación del modelo de distritalización en salud que implicó el cierre de varios centros de salud en la zona rural.

La ciudadanía interpretaba que existía falta de liderazgo del Alcalde por no defender sus territorios como sede de los servicios (Escuela o el Centro de Salud); lo que contribuyó a debilitar la autoridad local, frente a una autoridad fuerte ejercida por el Gobierno Central, representado en el territorio (Martínez, noviembre 2022).

Entre el periodo de gobierno 2017-2021, el Estado sufrió un proceso de “achicamiento”, lo que implicó la reducción del gasto y la inversión pública, lo que dio lugar a una serie de decretos ejecutivos que de manera paulatina desmantelaron los servicios desconcentrados (Acurio, noviembre 2022).

Ejemplos de ellos se pueden mencionar en los inicios de la pandemia, que azotó fuertemente en la ciudad de Guayaquil, lo que significó miles de fallecimientos en casas y cadáveres quedan sin ser retirados, las familias optaron por colocarlos en las vías públicas. Por su parte, el Gobierno Central alegaba tener los servicios de salud desbordados por la virulencia de la situación y

no tener capacidad operativa para el proceso. De su lado, la Alcaldesa de Guayaquil decía no tener competencia para el levantamiento de cadáveres y su entierro correspondiente. Lo que generó una situación humana de alta complejidad.

Lo propio se puede mencionar con lo ocurrido en Quito en torno a la compra de mascarillas y pruebas para diagnosticar COVID, el Municipio de Quito hizo una compra de miles de pruebas rápidas y PCR para detectar COVID, tema que ahora se está ventilando en los tribunales de justicia, ya que se alega por un lado falta de competencia y por otra parte falta de precisión técnica de las pruebas compradas. Decenas de gobiernos autónomos descentralizados están actualmente observados por la Contraloría General del Estado por haber realizado gastos en temas de salud, compra de mascarillas, reactivos para laboratorios de universidades, alcohol y otros implementos utilizados en la época de la pandemia por no ser de su competencia.

En ese sentido, José María Egas, representante del Colectivo Cuenca 2050 y ex Secretario de Planificación del Municipio de Cuenca en su testimonio señala que:

“la estructura planteada en la Constitución y sobre todo el establecimiento de competencias fue un error, ya que esa definición supuestamente pragmática, lo que ha llevado es a un lavado de manos de las autoridades locales, ahora ya no existe ni siquiera la solicitud a la carta, sino que hay un no querer asumir responsabilidades frente a problemas fundamentales de la población y más bien se observa un reasentamiento de la rectoría de los ministerios y en general de la acción del Estado Central” y añade que *“ante la debilidad y falta de pensamiento del actual gobierno, puede existir una oportunidad para la descentralización, por ejemplo, pedir la descentralización de la competencia de atención infantil, o a la atención primaria de salud a partir de la experiencia previa en Cuenca”*.

Señala que incluso era mejor el modelo de descentralización a la carta, ya que al menos los gobiernos locales tenían la potestad legal de solicitar competencias y el Gobierno Nacional estaba obligado a descentralizarlas, lo cual hubiese permitido que los gobiernos locales apoyen a los servicios de salud en los momentos más álgidos de la pandemia o, dotar de medicamentos e insumos para los hospitales básicos que al menos durante los últimos 18 meses sufren un fuerte desabastecimiento. De igual manera, afirma que el modelo ha implicado una suerte de comodidad de los alcaldes, ya que se han conformado con que no puedan intervenir en sectores claves para la vida de la gente y tampoco lo haga el Estado Central (Egas, noviembre, 2022).

En el mismo ejemplo de salud señala que la lógica de las competencias ha invisibilizado responsabilidades y servicios que ya tenían los gobiernos locales incluso previo a la Constitución del 2008, al respecto señala la experiencia del Hospital Materno Infantil de Cuenca que es municipal, servicios de farmacias como la red pública FARMASOL, entre otros servicios con los que cuenta el Municipio de Cuenca pero que, por no ser competencias exclusivas, ni siquiera constan en el Plan de Desarrollo (Egas, noviembre, 2022).

En términos generales, se observa un importante avance en términos normativos e institucionales para la descentralización desde el 2010, ya que incorpora una mirada más integral del rol del régimen descentralizado en el desarrollo y desde una mirada de régimen administrativo crea un conjunto de instituciones para garantizar su implementación. No obstante, los avances en el proceso de transferencia de competencias son más bien modestos y concentrados en los aspectos administrativos de la competencia, sin acceso a recursos para su implementación. Lo que va en detrimento de los propios gobiernos locales que las asumen ya que a más de ejecutar las que le corresponden de manera exclusiva, requiere implementar nuevas con la misma estructura fiscal.

En lo político, el Gobierno de Guillermo Lasso ganó las elecciones con una propuesta de estado mínimo, frente a ello ha emprendido un proceso de reducción del estado y los servicios que presta, ya no transfiriendo las competencias a otro nivel de gobierno, sino promoviendo o la privatización o acuerdos con el sector privado, ejemplos de ello, se pueden observar en la propuesta de venta de activos públicos como el Banco del Pacífico o el acuerdo con empresas privadas para que provean medicamentos para el sistema público. En ese marco, como afirma José María Egas: *“con este desmantelamiento del Estado, no veo ninguna condición, ni política, ni institucional, ni social para que avance la descentralización”* (Egas, noviembre, 2022).

Otros de los límites del proceso tienen que ver con la institucionalización de la participación ciudadana, ya que el diseño institucional implicaba un componente importante de espacios de diálogo y debate con la ciudadanía. Sin embargo, estos se redujeron a espacios formales de “socialización” y no a procesos más estructurados en los cuáles las personas participan en la toma de decisiones (Muñoz, diciembre, 2022).

Con los antecedentes expuestos, es posible afirmar que, la pandemia modificó la forma de comprender el ejercicio de competencias y las formas tradicionales de convivencia, lo que hace indispensable discutir nuevos modelos de organización y coordinación de lo público, hacia modelos de mayor flexibilidad. De igual manera, es necesario un replanteamiento del modelo de financiamiento del desarrollo regional y local, ya que la descentralización de competencias no es garantía de que mejoren los servicios que se prestan a la ciudadanía, sin los recursos necesarios.

CAPÍTULO IV

La Agenda Urbana Nacional a quién le corresponde implementarla

41. Antecedentes de la Nueva Agenda Urbana

La primera Conferencia de las Naciones Unidas en torno a los Asentamientos Humanos se desarrolló en el año 1976 en Canadá, denominada Hábitat I, la misma que significó el inicio del reconocimiento internacional de la necesidad de buscar la sostenibilidad en las ciudades. El acelerado proceso de urbanización generaba consecuencias graves para el ambiente y en general para las condiciones de vida de sus poblaciones, como resultado se emitió la “Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos” y el Plan de Acción respectivo que incluyó recomendaciones a las naciones y fue el antecedente para el nacimiento del Programa de las Naciones Unidas ONU-Hábitat (Naciones Unidas, 1976)

La segunda conferencia realizada en Estambul, Turquía en 1996, dio lugar a la “Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos”, que incluía un plan de acción que tuvo como objetivo buscar alojamiento para todas las personas (Naciones Unidas, 1996). En 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el “Foro Urbano Mundial”, como un espacio encargado de analizar estrategias y políticas que permitan mejorar el conocimiento colectivo sobre el desarrollo urbano sostenible, sensibilizar a la población sobre su importancia y promover la colaboración y cooperación entre los diferentes actores (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, 2020).

La tercera conferencia se llevó a cabo en Quito-Ecuador en octubre de 2016, la que se expresó a través de la “Declaración de Quito sobre Ciudades Sostenibles y Asentamientos Humanos para Todos”, la misma que tuvo como resultado la “Nueva Agenda

Urbana”, refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 (Naciones Unidas, 2016).

La Agenda tiene como hipótesis central que la consecución de los ODS, está directamente relacionada con la capacidad de las ciudades para implementar proceso de desarrollo sostenible y constituye una herramienta para la implementación de la Estrategia 2030. En términos de instrumentos internacionales, se articula con el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030 y la Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Ezquiaga-Domínguez, 2019).

La Nueva Agenda Urbana se presentó entonces por Naciones Unidas como un horizonte programático mundial para avanzar hacia un proceso de urbanización sostenible, que permita movilizar a los actores internacionales y de cada país; sus avances contribuirán al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En 2015, las Naciones Unidas incorporó el objetivo de desarrollo sostenible número 11: “Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2016), que incluye cuatro dimensiones de la sostenibilidad en todos los sectores y en todos los niveles territoriales involucrados en el tema urbano:

- a) Sostenibilidad ambiental;
- b) Sostenibilidad económica;
- c) Sostenibilidad ambiental; y,
- d) Sostenibilidad espacial.

Tabla 6: Dimensiones de la sostenibilidad en la Nueva Agenda Urbana

NUEVA AGENDA URBANA DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD		
Principios	Dimensiones	Alineación ODS y sus metas
SOSTENIBILIDAD SOCIAL Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y poner fin a la pobreza	Proporcionar servicios básicos con énfasis en niños, jóvenes y adultos mayores	ODS 11 Exige acceso a espacios públicos, seguros e inclusivos y verdes para mujeres y niños y personas de la tercera edad. Metas 11.2 y 11.7 ODS 4 Mejorar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y gestión participativa
	Proporcionar a los jóvenes el acceso al conocimiento, la educación, las habilidades y las oportunidades para garantizar su participación.	
	Comprometerse con enfoques que tengan en cuenta los adultos mayores	
	Promover iniciativas de desarrollo de capacidades para mujeres y niñas y lograr que las tics y la comunicación sean accesibles	
SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Asegurar economías urbanas sostenibles e inclusivas	Creación de empleo y medios de vida	ODS 11: Establece la intención de promover vínculos positivos ente los urbanos periurbanos y rurales mediante el fortalecimiento del desarrollo. Meta 11 A
	Productividad y competitividad	
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Que los gobiernos logren la sostenibilidad del medio ambiente promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica	Diversidad biológica y Conservación de la biodiversidad y los ecosistemas	ODS 11 "Crear asentamientos urbanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. reducir el impacto medioambiental per cápita adverso de las ciudades, con especial atención a la calidad del aire y la gestión de residuos municipales y de otro tipo" - Meta 11.B. ODS 11 "Apoyar a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, en la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales" - Meta 11.C.
	Resiliencia y adaptación al cambio climático	
	Mitigación al cambio climático	
SOSTENIBILIDAD ESPACIAL Sugiere que las condiciones espaciales de una ciudad pueden mejorar su capacidad para generar valor y bienestar social, económico y ambiental.	Sostenibilidad espacial y equidad	ODS 11: Equidad espacial en el tránsito, el acceso a espacios verdes y públicos, y vínculos planificados entre zonas urbanas y periurbanas y zonas rurales. "Acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, y mejorar la seguridad vial , en particular mediante la ampliación del transporte público. Meta 11.2. ODS 11 "Proporcionar acceso universal a espacios verdes y públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres y niños, adultos mayores y personas con discapacidad" - Meta 11.7 y Meta 11.A.
	Sostenibilidad espacial y densidad urbana	

Fuente: Nueva Agenda Urbana, 2020.
 Elaboración propia

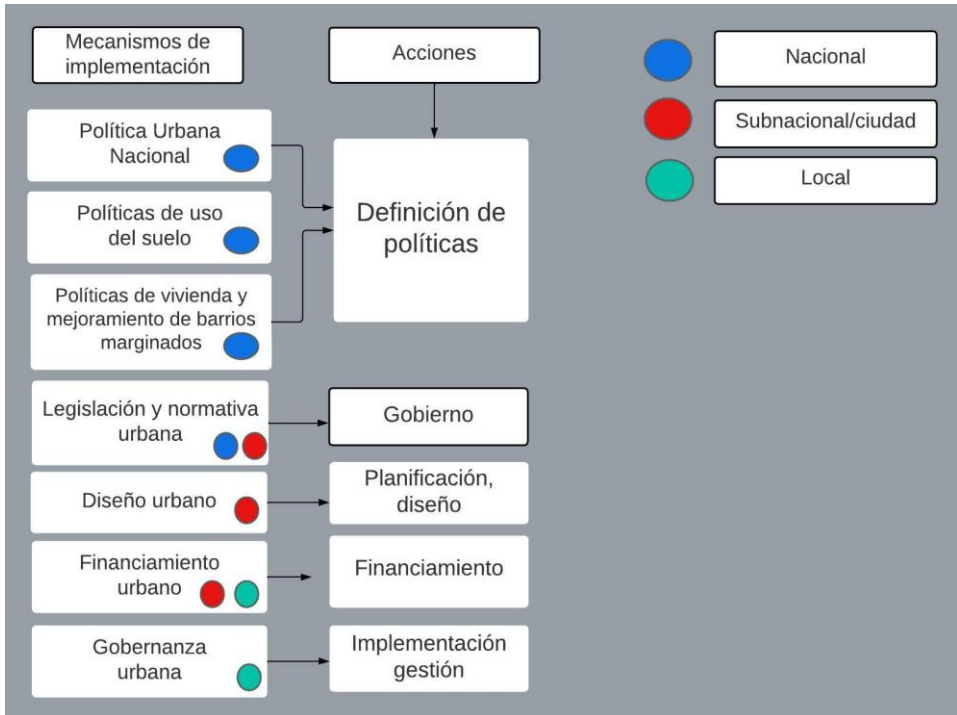
La Declaración de Quito y la Nueva Agenda Urbana tienen el valor de establecer una visión acordada por parte de los estados firmantes sobre las ciudades que se busca construir: inclusivas, sostenibles, resilientes, compartas y participativas (ONU, 2016). Para ello proponen lo siguiente:

- a) Proteger, conservar, restaurar y preservar el agua, sus ecosistemas, biodiversidad.
- b) Promover el desarrollo urbano y territorial sostenible, equilibrado y con la participación de todos los niveles de gobierno.
- c) Garantizar la función social del suelo y lograr de manera progresiva el derecho a una vivienda adecuada para todos y todas.
- d) Promover la participación y la actoria social en la toma de decisiones.
- e) Garantizar la equidad de género, mediante el empoderamiento de las mujeres en todas las etapas de la vida.
- f) Impulsar una movilidad urbana accesible para todos y todas, sostenible y segura.
- g) Promover estrategias completas para la reducción y mitigación de riesgos y desastres.
- h) Promover mecanismos de desarrollo económico inclusivo y respetuoso con el ambiente.

Adicionalmente, incluyen: Medios para su implementación, entre los cuáles se incorporan las políticas urbanas nacionales y políticas territoriales; diseño urbano, finanzas municipales; y, Gobernanza, seguimiento y presentación de informes, acápite que incluye la gobernanza global, la movilización de recursos financieros, entre otros aspectos (Naciones Unidas, 2016).

En relación a su implementación la Agenda incorpora algunos instrumentos:

Gráfico 1: Mecanismos de implementación de la Nueva Agenda Urbana



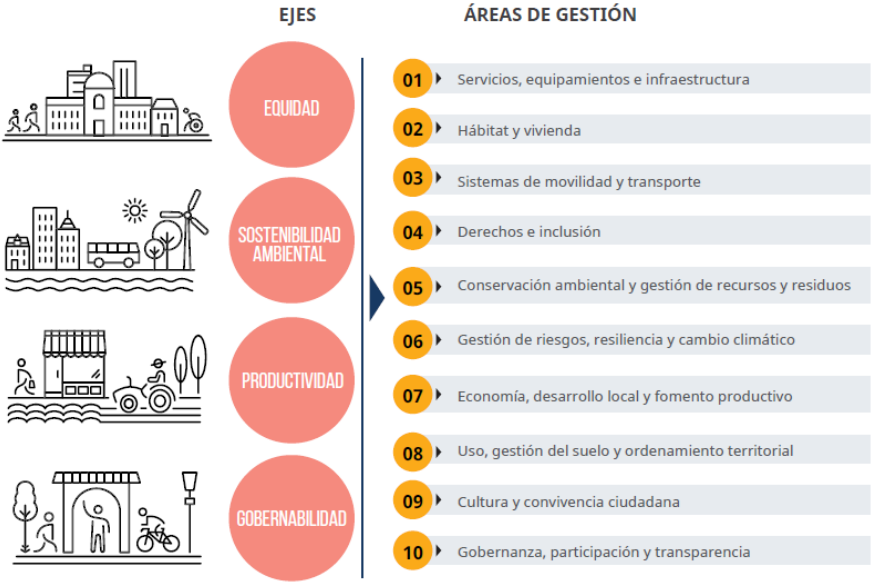
Fuente: Nueva Agenda Urbana Ilustrada, 2016.
Elaboración propia

4.2 Agenda de Hábitat Sostenible 2036

A partir de la NAU, el Ecuador, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), emprende un proceso de construcción de la Agenda de Hábitat Sostenible 2036 –AHSE–, teniendo como antecedentes normativos la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expedido en 2010 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo LOGTUS en 2016; y como antecedentes institucionales, la Posición Nacional del Ecuador frente a la Nueva Agenda Urbana de Octubre de 2016, (Comité Interinstitucional para el proceso preparatorio de Hábitat III, 2016), el Documento Base para la construcción de la Política de Hábitat y Agenda Urbana Nacional de 2018 (MIDUVI, 2018).

En términos de políticas nacionales se articula al Plan Nacional de Desarrollo, a la Estrategia Territorial Nacional y al Acuerdo Nacional Ecuador 2030 dentro del Eje de Sostenibilidad y Cambio Climático. La AHSE tiene como horizonte el “Plan de Acción Regional para América Latina de 2017”, instrumento que establece la necesidad de que los países cuenten con agendas nacionales urbanas y mecanismos de implementación efectivos en la región (NU. CEPAL. HÁBITAT. MIDURVI, 2018). El objetivo central la AHSE es “lograr ciudades más equitativas, productivas y sustentables con énfasis en la gobernanza y la participación ciudadana”, para lo cual define las áreas de gestión, estrategias y líneas de acción, así como orientaciones generales para su cumplimiento. A continuación, los ejes y sus áreas de acción:

Gráfico 2: Ejes y áreas de gestión de la AHSE



Fuente: Agenda Hábitat Sostenible 2036, pág. 39.

Cada uno de sus ejes con sus respectivas líneas de acción se ejercen a través de competencias exclusivas, concurrentes o residuales, las que como hemos visto anteriormente, están a cargo

de los diferentes niveles de gobierno. La mayoría de las competencias no se han descentralizado y aquellas que sí, no han contado con un costeo de competencias óptimo (Álvarez, 2022).

En términos de competencias, dentro del Eje de Equidad constan: Servicios, equipamiento e infraestructura, hábitat y vivienda; y sistema de movilidad. En el caso de los servicios estos están asignados a diferentes niveles de gobierno. La provisión de los servicios de salud y educación le corresponden al Estado Central, así como su equipamiento e infraestructura, solamente el mantenimiento de la infraestructura de educación puede ser concurrente (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010).

En el caso de los servicios básicos como agua y saneamiento son competencia exclusiva municipal, sin embargo, sin inversión estatal es imposible garantizar cobertura universal, ya que la mayoría de los municipios tienen más del 80% del gasto corriente en nómina, en consecuencia, tienen poca capacidad de endeudamiento y recursos para inversión. (Dávila et al., 2018) Lo propio con infraestructura como plantas de tratamiento de desechos sólidos, existen municipios cuya capacidad de endeudamiento no llega al 10% de los que requieren para la obra. Por tanto, sin líneas de financiamiento subsidiadas y a largo plazo, no será posible garantizar un tratamiento de desechos técnico y cuidadoso con el ambiente.

En el caso de la movilidad, si bien los municipios que recibieron la descentralización de tránsito de la tipología 1 (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Manta, Riobamba e Ibarra), asumieron la competencia de control de tránsito, en la práctica han tenido que financiar su ejercicio de sus propios recursos ya que la recibieron solamente con los recursos identificados en la inversión del Estado Central en la época, como una foto fija de los recursos. En el caso de los municipios de la tipología 2, la mayoría asumieron también la competencia de revisión vehicular y matrícula, lo que constituye una fuente de financiamiento (Álvarez, 2022).

En el tema de Hábitat y Vivienda se establecen entre sus estrategias: *“Garantizar tenencia de la vivienda asequible, accesible y segura; Promover la articulación de la vivienda con las políticas de hábitat; y, Acompañar y dar soporte financiero a procesos de autogestión habitacional”* (Naciones Unidas, 2016). Al respecto, la agenda incluye estrategias de apoyo a los gobiernos locales, no obstante, en el Ecuador la competencia de las políticas y la dotación de vivienda es exclusiva del Estado Central, no de los gobiernos autónomos descentralizados.

Al respecto, José María Egas en su testimonio afirma que los gobiernos locales han dejado de intervenir en temas de vivienda, promoción de la salud, educación, entre otros temas claves para el desarrollo, debido a un modelo rígido que incluso plantea el riesgo para las autoridades locales de que si invierten en temas que no son de su competencia están violando la ley (Egas, noviembre, 2022). Si bien, las políticas de regulación y control del uso del suelo son de responsabilidad municipal, se requiere concurrencia entre diferentes niveles de gobierno para evitar la gentrificación, el crecimiento del límite urbano, la ocupación ilegal de la tierra, entre otros aspectos.

En el eje de derechos e inclusión, se plantean dos grandes objetivos: *“Fomentar una cultura ciudadana inclusiva que garantice el acceso universal al uso y disfrute del territorio, servicios y equipamiento para grupos de atención prioritaria; garantizar los derechos de las personas”*. (Naciones Unidas, 2016). Entre los indicadores propuestos para medir estos temas están los temas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, la desnutrición global, niños de 0 a 5 años; la afiliación a la seguridad social, el porcentaje de adultos mayores con seguridad social, diferencia entre el salario mensual entre hombres y mujeres, entre otros (Naciones Unidas, 2016). Al respecto, a excepción de algunos de los servicios de agua, saneamiento o tratamiento de residuos, que sí son competencia de los municipios, los temas de lucha contra la desnutrición infantil son de competencia nacional.

En el área de gestión 5 en torno a la Conservación Ambiental y la Gestión Sostenible de Recursos y Residuos, la Agenda propone que la gestión urbana se planifique priorizando la protección, recuperación y conservación ambiental; así como gestionar y usar de manera sostenible los recursos naturales (Naciones Unidas, 2016). Esto traducido al régimen competencial implica la responsabilidad estatal en los recursos naturales y las áreas protegidas, que es su gestión exclusiva, al respecto existen pocos casos, como por ejemplo el “Parque Nacional el Cajas”, cuya responsabilidad le corresponde al Municipio de Cuenca por un proceso de descentralización previo a la Constitución del 2008, competencia por la que no recibió, ni recibe recursos (Egas, noviembre, 2022).

En la gestión de riesgos, si bien es competencia exclusiva municipal, son pocos los gobiernos autónomos descentralizados los que han asumido la competencia a cabalidad ya que la mayoría de cantones pequeños no cuentan con recursos necesarios para prestar el servicio conforme las necesidades de sus territorios.

En el tema de la economía y el fomento productivo, en el Ecuador, son los gobiernos provinciales los que tienen la competencia exclusiva, sin embargo, tienen fuertes límites de acción ya que tienen una reducida capacidad para generar recursos propios.

En los temas de ordenamiento territorial y uso de suelo, tema de competencia exclusiva municipal que como se explicó anteriormente cuenta con normativa específica y avances a nivel cantonal. En las áreas 9 y 10 la Agenda, trabaja sobre la cultura y convivencia ciudadana, así como la gobernanza, participación y transparencia. Siendo estos temas concurrentes a los niveles de gobierno. Este último eje incorpora entre sus estrategias el *promover la coordinación intersectorial, la articulación multinivel, autonomía y descentralización* (Naciones Unidas, 2016) Para lo cual, propone entre otras cosas el fortalecimiento del régimen autónomo descentralizado en el manejo y autogestión de recursos, para reducir su dependencia del Estado Central.

Como se desprende del análisis, la Nueva Agenda Urbana incorpora grandes temas hacia la construcción de ciudades más sostenibles y señala el desafío de los países de construir políticas urbanas que profundicen estos desafíos y marquen rutas reales para el trabajo de los actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Sin embargo, la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador, es un documento que luce débil, por varias razones, la primera es que no tiene ninguna fuerza vinculante, tampoco está atado a ninguna meta del Plan Nacional de Desarrollo y no cuenta con líneas claras en términos programáticos y presupuestarios, sus objetivos son generales y no identifican el entramado institucional hacia su implementación. Lo que hace muy difícil que sea un documento que cumpla el papel solicitado por las Naciones Unidas (Barrera, diciembre, 2022).

Esta realidad es diferente en distintas partes del mundo, es así como en Europa, existe la Nueva Agenda Urbana Europea que incluye una cantidad importante de metas e indicadores con sus posibles fuentes de financiamiento. Lo propio en el caso de España, cuya Nueva Agenda Urbana cuenta con objetivos, metas, indicadores y mecanismos de articulación y coordinación que constituyen un documento muy robusto.

CONCLUSIONES

El objetivo planteado en este trabajo fue identificar la relación entre el proceso de descentralización y la Nueva Agenda Urbana, expresada en el Ecuador a través de la Agenda Hábitat Sostenible 2036. El análisis permite concluir que el proceso de descentralización ha tenido diversas miradas conceptuales y políticas que han sido funcionales a los momentos políticos ideológicos de los gobiernos en el Ecuador, transitando de una descentralización de corte neoliberal que tenía como horizonte la reducción del tamaño del Estado y caracterizada por ser a voluntad del gobierno local que la solicitaba, a una descentralización, que en términos conceptuales, se planteaba como un proceso de

democratización del poder; y, que sin embargo, se constituyó como un proceso de carácter administrativo sin transferencia de recursos.

A su vez, a partir de la Constitución del 2008, un modelo de estado caracterizado por una descentralización reglada, obligatoria y progresiva, con institucionalidad propia y una ruta para que la transferencia de competencias se realice con recursos. No obstante, paradójicamente a pesar de la condiciones políticas, institucionales y económicas favorables, entre el 2010 y 2016 existieron experiencias de competencias descentralizadas, principalmente entendidas como un proceso administrativo, no acompañado de un real poder de toma de decisiones y sin financiamiento suficiente.

No obstante, el periodo evidenció un fortalecimiento el Estado Central que reconcentró el poder político y económico y acercó su acción en el territorio. A partir de las zonas de administración desconcentrada que, con una propuesta de organización territorial diferente de la división política administrativa, gobernó.

Las competencias descentralizadas en este periodo no se acompañaron de descentralización fiscal y política, lo que significó que los gobiernos autónomos descentralizados se debiliten y sean aún más dependientes del Estado Central, y que la concentración de la inversión esté nuevamente en las tres ciudades polo de desarrollo (Guayaquil, Quito y Cuenca).

Esta realidad ha tenido una correlación espacial, ya que el modelo constitucional implicaba la creación de nuevos espacios territoriales. Entre ellos, las regiones, los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales indígenas y amazónicas. Espacios que, con sus diferencias, o no han tenido avances, o estos han sido muy modestos, ello debido a que la creación de un nuevo espacio territorial, que a su vez crea un nuevo gobierno, con nuevas autoridades, implica acuerdos políticos que apuntan en último término a distribuir poder, democratizarlo, tema que al parecer no fue una prioridad para el gobierno central entre 2010 y 2016 y desde el 2016 menos aún. En tanto la intención no ha sido descentralizar,

para trasladar competencias hacia lo local, sino para trasladarlas hacia el sector privado.

Es así que a partir del 2017 el Ecuador inició un proceso de reducción del tamaño del Estado, una reducción de la presencia del Ejecutivo a través de la contracción paulatina de su administración desconcentrada, para llegar a realidades tan extremas como los cadáveres en las calles en la pandemia, las niñas y niños de las escuelas públicas recibiendo clases en el suelo por la inexistencia de bancas o los hospitales desabastecidos. Sin que los gobiernos locales puedan invertir un dólar sin ser observados por las autoridades de control, por no ser su competencia.

En ese contexto, cabe la pregunta en qué escenario político institucional se debe implementar la Nueva Agenda Urbana en el Ecuador, ya que, si bien sus contenidos constituyen un horizonte programático que ha logrado introducir en la agenda pública temas centrales hacia la construcción de ciudades sostenibles. En la práctica, nos encontramos frente a un estado desmantelado, deslegitimado en su accionar y con poca voluntad política de avanzar en un proceso de descentralización ordenado que permita construir gobiernos locales fuertes, que cuenten con capacidad institucional y financiera para trazar su ruta de desarrollo en articulación con lo nacional.

La implementación de la Agenda Hábitat Sostenible 2036 requiere un pacto en términos políticos, sociales y de fiscalidad, que permitan identificar con claridad quién es responsable de cada tema en el territorio y qué mecanismos de coordinación requieren desarrollarse para avanzar de manera ordenada y decidida en su implementación. No obstante, la misma agenda, nada dice sobre el mecanismo de financiamiento, así como tampoco si su implementación implicará reactivar el proceso de descentralización de competencias específicas, que les permita a los gobiernos autónomos descentralizados tomar decisiones en torno a sus territorios y así avanzar de manera más real en la democratización del poder.

Sin estas definiciones concretas la Agenda Hábitat Sostenible 2036 corre el riesgo de convertirse en un instrumento meramente declarativo, como tantos otros, que permite cumplir al Ecuador con las obligaciones establecidas con los organismos internacionales a partir de Hábitat III, pero que se vuelve inaplicable para los actores locales. Por lo tanto, con limitados impactos o nulos en la construcción de ciudades sostenibles y, en definitiva, en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Lista de acrónimos:

- AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
- AHSE: Agenda Hábitat Sostenible
- CNC: Consejo Nacional de Competencias.
- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- DMQ: Distrito Metropolitano de Quito.
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.
- LOTUS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- NAU: Nueva Agenda Urbana.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- PDyOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Bibliografía

- Acosta, A. (2012). Buen vivir, Sumak Kausay, Una oportunidad para imaginar otros mundos. Abya Ayala.
- Álvarez, S. (2022). La paradoja del proceso de descentralización (2010-2016) (Vol. 323). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Antuash Tsenkush, A. (2009). La eficacia de la consulta previa en la realidad del mundo indígena amazónico del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arocena, J. (2006). El Estado del Arte en el Desarrollo Local. Descentralización y actor local: El estado de la cuestión. En Retos del desarrollo local. OFIS/ILDIS/Abya-Yala 2006.
- Constitución de la República del Ecuador, Constitución (2008) (testimony of Asamblea Constituyente).
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código (2010) (testimony of Asamblea Nacional del Ecuador).
- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, (2015) (testimony of Asamblea Nacional del Ecuador).
- Barrera, A., Gallegos, F., & Rodríguez, L. (2019). Un modelo para (des)armar. La descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo. Grupo Democracia y Desarrollo Local.
- Barrera Guarderas, A. (1999). Ecuador: Un modelo para [des]armar: Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo / Ecuador. Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, 295.
- Barrera Guarderas, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.
- Borja, J. (2012). Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Universitat de Barcelona.
- Carrión, F. (2007). La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas. FLACSO-Ecuador.
- CEPAL. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. NACIONES UNIDAS.
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Comité Interinstitucional para el proceso preparatorio de Hábitat III. (2016). Posición Nacional del Ecuador frente a la Nueva Agenda Urbana.
- Ley del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito, Ley (1996) (testimony of Congreso Nacional).
- Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, (1997) (testimony of Congreso Nacional del Ecuador).
- Ley que crea el Fondo de Desarrollo Regional, Ley (1998) (testimony of Congreso Nacional del Ecuador).
- Ley de Régimen Municipal, (2004) (testimony of Congreso Nacional del Ecuador).
- Resolución 008-CNC-2011, (2011) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución 009-CNC-2011, (2011) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución 007-CNC-2012, (2012) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 006-CNC-2012, (2012) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 0004-CNC-2014, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución 0010-CNC-2014, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 0008-CNC-2014, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 009-CNC-2015, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 0005-CNC-2014, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución No. 004-CNC-2015, (2015) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Resolución Nro. 0001-CNC-2016, (2016) (testimony of Consejo Nacional de Competencias).
- Coraggio, J. L. (2004). Descentralizar: Barajar y dar de nuevo. La participación en juego (FLACSO). FLACSO.
- Dávila, M. J., Villares, G., & Placencia, M. (2018). Dávila, M. J., Villares, G., & Placencia, M. (2018). Recursos Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Caso de Estudio Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Economía y Negocio, 9, 65-82.

- Ezquiaga-Domínguez. (2019). La Nueva Agenda Urbana y la Reinención de la Planificación Espacial: Del Paradigma a la Práctica. CIUDAD Y TERRITORIO: Estudios Territoriales, 2020, 451-466.
- Falconí, F., & Bedón, G. (2013). Descentralización y equidad territorial. Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en Ecuador. En Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (pp. 32-45).
- Falconí, F., & Muñoz, P. (2007). Descentralización, uno de los pilares de reforma democrática del Estado.
- Galarza Montaña, C. (2017). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: Bases teóricas y tensiones jurídicas. Foro: Revista De Derecho, (20), 55–75. Revista de Derecho, 55-75.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Descentralización del Estado y Participación Social, (2001) (testimony of Gobierno Nacional).
- Decreto Ejecutivo 237, (2010) (testimony of Gobierno Nacional).
- Zonas de Planificación, Decreto Ejecutivo 237 (2010) (testimony of Gobierno Nacional).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010.
- Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. (2020). Informe de la Directora Ejecutiva: Décimo periodo de sesiones del Foro. Naciones Unidas.
- Jurado Endara, J. A., & Paspuel Malte, J. V. (2022). Análisis de los factores socioeconómicos asociados a la delincuencia en el Ecuador período 2020-2022 [Tesis, Universidad Central del Ecuador]. chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/28088/1/UCE-FCE-CEST-JURADO%20JENNIFER-NARANJO%20JEFFERSON.pdf
- Larrea, A. M. (2012). Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. Senplades.
- Mascareño, C. (2009). Mascareño, Carlos. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Cuadernos del Cendes, 26(72), 163-166.
http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000300008&lng=es&tlng=es.
- MIDUVI. (2018). Nueva Agenda Urbana y el Ecuador: Documento Base.
- MIDUVI. (2020). Agenda Hábitat Sostenible 2036.
- Moyón, Sanchez, L., Robalino, Rivadeneira, C., & Gallegos Santillán, D. (2020). Análisis comparativo del Presupuesto General del Estado y su

influencia en la política fiscal en el Ecuador-Periodo 2019-2020. QUIPUKAMAYOC, 28(56), 59-67.

- Naciones Unidas. (1976). Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.
- Naciones Unidas. (1996). Declaración de Estambul: Ciudades para un Futuro más Sostenible [Declaración Internacional]. <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecllestambul.html>
- Naciones Unidas, H. (2016). Nueva Agenda Urbana [Declaración Internacional]. ONU-HABITAT.
- NU. CEPAL. HÁBITAT. MIDURVI. (2018). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. CEPAL.
- Ojeda, S. (1998). Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador. ABYA YALA.
- ONU. (1987). Informe Brundland.
- ONU, H. (2016). Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos.
- Orlansky, D. (1998, septiembre). Políticas de Descentralización y Desintervención estatal. XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association.
- Ortiz, T, P. (2015). El Laberinto De La Autonomía Indígena En El Ecuador: Las Circunscripciones Territoriales Indígenas En La Amazonía Central, 2010–2012. Latin American and Caribbean Ethnic Studies, 2015, Vol. 10(No 1), 60-85.
- Perfiles de Opinión. (2022). Encuesta de Opinión. Perfiles de Opinión.
- Plan de Gobierno Alianza País. (2007).
- Ramón Valarezo, G., & Torres Dávila, V. H. (2004). El Desarrollo Local en el Ecuador: Historia, Actores y Métodos. ABYA YALA.
- Restrepo, D. (2021). Descentralización para la equidad. Economía, Sociedad y Territorio, XII(40), 793-821.
- Senplades. (2008). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.
- Senplades. (2014). Herramienta de Información Territorial.
- Silva, E. (2003). Mushuk Allpa: La experiencia de los indígenas de Pastaza en la conservación de la Selva Amazónica. OPIP-Comisión Europea-Amazanga-Comunidec.
- Torres Paz, M. (2004). Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: Ventajas, limitaciones y perspectivas. [Tesis]. FLACSO, Sede Ecuador.

- Tortosa, J. M. (2006). Retos del desarrollo local: Orígenes, problemas y perspectivas. En Retos del desarrollo local. OFIS/ILDIS/Abya-Yala 2006.
- UNICEF. (2020). El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en el Ecuador. Una mirada a los hogares con niñas, niños y adolescentes. UNICEF.
- Vivanco, L., & Cordero, F. (2019). Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018. Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular, 108.