



# PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

2012 - 2015



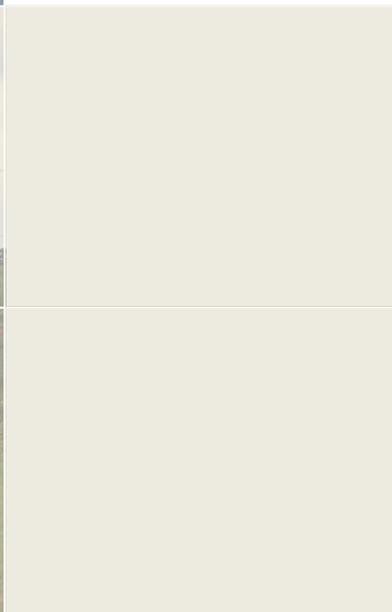




# PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

## 2012 - 2015

Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012  
del Consejo Nacional de Competencias, publicada  
en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012



CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS - SENPLADES

Plan Nacional de Descentralización 2012-2015

SENPLADES / 1ª edición – Quito 2012

---

Los contenidos del texto se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos Correspondientes refiriendo a la fuente bibliográfica.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS – SENPLADES, 2012

De esta edición:

Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Colaboradores:

Galo Ambuludí, Germán Guerra, Christian Pino, Anabel Salazar, Cristina Bastidas, Silvia Álvarez, Cecilia Arévalo, Ramiro Herrera, Stefany Páez, Víctor Reyes, Daniela Bonilla, Paola Oña, Gilberto Guaminga, Diego Bravo, Andrea Pareja, Ileana Cevallos, Enma Rodríguez, Catalina Peñafiel, Manuel Chamorro, Anita Viera, Xavier Cobeña, Karla Zambrano, Aleyda Matamoros, María Soledad León, Betty Silva, Alfaro Vallejo, Julio Paltán, Nathalie Sánchez, Paulina Méndez, Karla Aldaz, Gladys Ramón, Jorge Romero y las autoridades y equipos técnicos de la Subsecretaría de Descentralización, Subsecretarías Zonales, Coordinación de Participación Ciudadana y Dirección de Comunicación Social de SENPLADES.

Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Av. Juan León Mera No. 130 y Patria

Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

Fax: (593) 2 2563332

[www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)

Impreso en Quito / Pinteado en Quito

Diagramación: Senplades - Editorial Ecuador

Impresión: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.

# Contenidos

	<i>Presentación</i>	7
	<i>Introducción</i>	9
<b>1</b>	<b><i>Marco conceptual</i></b>	11
	<b>1.1. Nuevo modelo de Estado en el Ecuador</b>	13
	1.1.1 <i>Estado constitucional de derechos y justicia</i>	14
	1.1.2 <i>Estado plurinacional e intercultural</i>	14
	1.1.3 <i>La participación como piedra angular de la democracia y la política pública</i>	15
	1.1.4 <i>Nueva Organización Territorial y régimen de competencias</i>	16
	1.1.5 <i>Nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado</i>	18
<b>2</b>	<b><i>Diagnóstico de la Descentralización en el Ecuador</i></b>	19
	<b>2.1. La descentralización en el período 1998-2008</b>	19
	<b>2.2. Nueva propuesta frente a los modelos anteriores</b>	20
	2.2.1 <i>Características del nuevo modelo de descentralización</i>	21
	2.2.1.1 <i>Definición de conceptos</i>	21
	2.2.2 <i>Dinámicas territoriales</i>	23
	2.2.3 <i>Conflictos territoriales vigentes</i>	24
	<b>2.3. Estado actual de la descentralización en sus dimensiones política, fiscal y administrativa</b>	24
	2.3.1 <i>Alto fraccionamiento y heterogeneidad política del país</i>	24
	2.3.2 <i>Descentralización Fiscal: Equidad y eficiencia en la asignación de recursos</i>	25
	2.3.2.1 <i>Ingresos por niveles de gobierno</i>	25
	2.3.2.2 <i>Transferencia a GAD</i>	28
	2.3.3 <i>Descentralización Administrativa: Transferencia de competencias ordenada, obligatoria y progresiva</i>	32

	<b>2.4. Elementos transversales de la Descentralización: Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana</b>	<b>32</b>
	2.4.1 Fortalecimiento de las capacidades institucionales para una democratización de bienes y servicios públicos	32
	2.4.2 Participación y Percepciones ciudadanas	36
<b>3</b>	<b>Proceso de construcción participativa del Plan Nacional de Descentralización</b>	<b>41</b>
	3.1. El enfoque de la participación en el Plan Nacional de Descentralización	41
	3.2. Planificación Participativa	42
	3.3. Diálogo y concertación	42
	3.4. Talleres de participación	42
	3.4.1 Aportes al Plan Nacional de Descentralización	45
	3.5. Grupos focales	48
	3.6. Logros alcanzados en el proceso	49
<b>4</b>	<b>Estrategias de descentralización para el período 2012-2015</b>	<b>51</b>
	4.1. Objetivos Estratégicos para la descentralización	51
	4.1.1 Objetivo 1.- Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país	51
	4.1.2 Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización	55
	4.1.3 Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales	57
	4.2. Estructura programática del Plan Nacional de Descentralización	60
<b>5</b>	<b>Visión Prospectiva de la Descentralización</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>Seguimiento y Evaluación del Proceso de Descentralización</b>	<b>67</b>
	6.1. Principios generales que guiarán el sistema de seguimiento y evaluación	68
	6.2. Responsables del seguimiento y evaluación del Plan	69
	6.3. La participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación	70
	6.4. Tablero de control para la toma de decisiones	71
<b>7</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>73</b>

# Índice de Ilustraciones y Cuadros

Ilustración 1. Votación del COOTAD en la Asamblea Nacional del Ecuador	20
Ilustración 2. Participación Ciudadana en el debate del COOTAD	21
Ilustración 3. Municipios: evolución de Ingresos totales	26
Ilustración 4. Municipios: evolución de ingresos propios	26
Ilustración 5. Gobiernos Provinciales: Evolución de ingresos totales	27
Ilustración 6. Municipios: Evolución de las transferencias	28
Ilustración 7. Gobiernos Provinciales Evolución Transferencias	29
Ilustración 8. Modelo Actual de Transferencias	29
Ilustración 9. Municipios: evolución de gastos totales	31
Ilustración 10. Gobiernos Provinciales: Evolución de los gastos totales	31
Ilustración 11. Oferta Formativa para GAD	36
Ilustración 12. Confianza en el gobierno en países de América Latina	37
Ilustración 13. Evolución confianza institucional en el Ecuador	37
Ilustración 14. Solicitudes de ayuda en la localidad en el Ecuador	39
Ilustración 15. Percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios en el Ecuador	39
Ilustración 16. Participación total por provincia	43
Ilustración 17. Participación de hombres y mujeres	43
Ilustración 18. Participación de GAD en el proceso	44
Ilustración 19. Priorización de competencias a nivel nacional	47
Ilustración 20. Participación en grupos focales	48
Ilustración 21. Alcance del seguimiento participativo al Plan Nacional de Descentralización	71

# Índice de tablas

Tabla 1. Progresividad en el proceso de transferencia de competencias	22
Tabla 2. Definición de conceptos para sectores	22
Tabla 3. Definición de conceptos para competencias	23
Tabla 4. Definición de facultades	23
Tabla 5. Ingresos por niveles de Gobierno	25
Tabla 6. Impuestos, tasas y contribuciones por nivel de gobierno	27
Tabla 7. Modelo de equidad territorial / Millones de dólares	30
Tabla 8. Gastos por niveles de Gobierno (Composición y porcentaje del PIB)	30
Tabla 9. Personal capacitado en el último año	33
Tabla 10. Oferta Formativa del CONGOPE	34
Tabla 11. Oferta Formativa AME	34
Tabla 12. Oferta Formativa para los gobiernos parroquiales rurales	35
Tabla 13. Índice de satisfacción de los servicios del Estado	38
Tabla 14. Satisfacción con servicios públicos municipales en América Latina	40
Tabla 15. Rendición de Cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2010	40
Tabla 16. Participación de actores e instituciones en el proceso	44
Tabla 17. Temas recurrentes en los talleres de consulta a nivel nacional	45
Tabla 18. Consulta a nivel nacional: recomendaciones de los grupos focales	48
Tabla 19. Actores y roles en el proceso de seguimiento y evaluación de la descentralización	69

## Presentación

Han transcurrido 5 años desde que la sociedad ecuatoriana, democráticamente, decidió apostar por un proyecto político que transformara radicalmente las inequitativas formas de distribución del poder a nivel nacional y territorial. El Ecuador de ese entonces demandaba acciones revolucionarias con el objeto de recuperar lo público y devolver la confianza ciudadana en el Estado y sus instituciones, debilitadas por una agresiva retórica anti-política y una serie de políticas e instrumentos que afianzaban la agenda neoliberal.

En ese contexto, la nueva organización territorial fue uno de los pilares de la propuesta de recuperación y transformación del Estado; la tesis de caminar hacia un Estado regional autónomo, que supere la histórica y aberrante inequidad territorial, se fue consolidando. Para ello, se requirió de un Estado que, a más de recuperar sus facultades de rectoría, planificación y regulación, se gobernase de manera profundamente descentralizada, entendiendo a ésta como una forma de redistribución del poder y de ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía. La descentralización, por lo tanto, no es un proceso tecnocrático sino democrático.

En el modelo anterior, todas las competencias del gobierno central podían “descentralizarse” a excepción de las regularmente calificadas como intransferibles, requiriéndose tan solo de la simple voluntad de los gobiernos subnacionales para asumirlas y ejercerlas “a la carta”, a partir de un modelo de negociación “uno a uno”, que fomentaba prácticas excluyentes y clientelares, y que no consideraba la integralidad del país. Frente a esa realidad, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización, desarrollan un modelo que se rige por principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, corresponsabilidad y unidad, entre otros. Otra diferencia esencial entre el nuevo modelo y el anterior radica en el componente fiscal de la descentralización; así, la Constitución dispone de manera expresa que toda competencia debe ser transferida con recursos, es por ello que el COOTAD desarrolla el procedimiento de costeo de las competencias a transferir, además de que tiene por objeto generar mayor equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

La Constitución consagra un Sistema Nacional de Competencias que, a través de un organismo integrado democráticamente por todos los niveles de gobierno (Consejo Nacional de Competencias), regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas y adicionales. Con ello se busca dotar de institucionalidad al sistema, a diferencia del modelo anterior en el que no existía rectoría alrededor del proceso de descentralización, siendo esta una de las razones de su exiguuo impacto en ese período. En este sentido, el Consejo Nacional de Competencias, de conformidad con el COOTAD, tiene la obligación de aprobar un Plan Nacional de Descentralización cuya finalidad es impulsar la equidad interterritorial. Este Plan tiene tres grandes objetivos estratégicos: a) garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; b) impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y c) garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales. Alrededor de estos tres objetivos se articularon políticas y metas

que apuntalan la finalidad última de la descentralización: alcanzar el Buen Vivir.

Uno de los ejes de nuestro nuevo Estado constitucional de derechos y justicia es el haber consagrado la participación ciudadana como mecanismo de legitimidad democrática que complementa y enriquece a las formas tradicionales de democracia representativa; en ese sentido, debemos relevar la fuerza participativa en la construcción del Plan Nacional de Descentralización, pues se contó, precisamente, con la subrayada “participación” activa de alrededor de 3000 personas, en 24 talleres provinciales, y en donde estuvieron representadas 1200 entidades entre organizaciones sociales, GAD y ejecutivo desconcentrado. Este Plan significó un ejercicio democrático que hizo realidad la construcción de política de descentralización de abajo hacia arriba en cumplimiento de las disposiciones de nuestro nuevo marco constitucional.

El Plan Nacional de Descentralización no puede sino tener como fundamento teórico-conceptual el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en virtud del principio de complementariedad y en consideración a que uno de sus objetivos centrales es construir un Estado

democrático para el Buen Vivir, en el cual se garanticen los derechos de la ciudadanía, pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades.

La descentralización no es un proceso neutro, es un proceso eminentemente político, que busca mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la población; establecer un régimen económico productivo popular, solidario y sostenible; fomentar la participación y control social; asegurar a la población el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo; proteger la diversidad cultural; y, sobre todo, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuven a la unidad del Estado.

Se trata de un cambio de época. “El Estado a tu lado” es nuestra consigna. Los territorios son ya parte del territorio nacional. Las autonomías significan integración y no autoaislamiento ni fragmentación.

Con este marco, presentamos a continuación el Plan Nacional de Descentralización que dirigirá la implementación de este proceso en nuestro país entre el año 2012 y el 2015.

## **INTEGRANTES DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

Fander Falconí Benítez

**PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

Gustavo Baroja Narváez

**REPRESENTANTE DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES**

Jorge Martínez Vásquez

**REPRESENTANTE DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

Hugo Quiroz Vallejo

**REPRESENTANTE DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES**

Gustavo Bedón Tamayo

**SECRETARIO EJECUTIVO, E.**

## Introducción

En Ecuador la descentralización adquirió un importante protagonismo a mediados de la década de los 90, cuando la agenda neoliberal atravesaba su mejor momento. Fue un puntal en los discursos de las agencias de cooperación internacional, los centros de investigación afines a la ortodoxia del momento y las entidades gubernamentales encargadas de la “modernización” y el “achicamiento” del Estado.

Si bien sus propósitos contaron con la aprobación y consenso de muchos sectores sociales, incluyendo los niveles de gobierno subnacionales, tuvo muy poco impacto a la hora de redistribuir poder en el territorio y mejorar los servicios públicos y las condiciones de vida en las localidades. Ese modelo de descentralización estuvo marcado por un fuerte voluntarismo, por la falta de articulación entre transferencia de competencias y de recursos y por la ausencia de capacidades de gestión en el gobierno central y en los gobiernos locales.

Lo descrito muestra que la descentralización ha tenido una correspondencia directa con el régimen de desarrollo imperante y, por tanto, con el modelo de Estado consagrado constitucionalmente; ello es particularmente notorio en las dos últimas constituciones del país.

La aprobación democrática de la Constitución de 2008 supuso un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el Buen Vivir, y un Estado constitucional de derechos y justicia; esto incluyó la reorganización territorial del Estado y la recuperación de sus facultades esenciales como las de planificación, distribución, rectoría, regulación y control. La Constitución consagró un Sistema Nacional de Competencias articulado al de planificación y un nuevo esquema de descentralización fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, cuyo objetivo fundamental es generar equidad territorial

a través de los principios de subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, participación y unidad del Estado.

Este modelo de descentralización pretende superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar equidad y cohesión territorial y fortalecer, por ende, el proceso de democratización del Estado. Como puede apreciarse, se distancia profundamente de las consignas separatistas de las élites rentistas y, por el contrario, busca la igualdad y la justicia en todas sus dimensiones.

La descentralización en la nueva Constitución también está soportada por una nueva institucionalidad con la responsabilidad de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes, de aquellas ya existentes y de las nuevas que han empezado a transferirse. Ello vuelve indispensable contar con este Plan Nacional de Descentralización para dinamizar y ordenar el proceso.

La construcción del Plan Nacional de Descentralización responde a un procedimiento sostenido de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales. Para ello, como primera acción se desplegaron mecanismos de diálogo para articular la planificación con los aportes de alrededor de 613 representantes de las instituciones desconcentradas del ejecutivo en las 9 zonas de planificación. Además se incluyeron observaciones de los gremios y asociaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, actores que cuentan con experiencia y legitimidad en el territorio y que han impulsado procesos exitosos de gestión participativa.

La formulación del Plan se llevó a cabo mediante la participación de prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de gobiernos parroquiales rurales, funcionarios

delegados de los GAD, delegados del ejecutivo en el territorio y representantes de organizaciones de la sociedad civil, en 24 talleres a nivel nacional. Alrededor de 3000 participantes discutieron sobre cuatro ejes temáticos: 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria; 3) Infraestructura Pública; y 4) Ambiente, Agua y Patrimonio.

Adicionalmente se organizaron consultas y diálogos con expertos sectoriales, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, responsables de la rectoría nacional de las competencias a descentralizarse y asociaciones de los GAD. Alrededor de 75 expertos trataron aspectos legales, técnicos, políticos y administrativos de la descentralización en complementariedad con el proceso realizado en los territorios.

Impulsar la equidad interterritorial y mejorar la calidad de vida en todos los sectores de la población, es la finalidad de largo plazo del proceso de descentralización; de modo que, la estructura programática del Plan propone tres objetivos estratégicos:

- a) Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país;
- b) Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y
- c) Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

Los objetivos, políticas y lineamientos del Plan, recogen consideraciones fundamentales sobre equidad, cohesión territorial, acceso equitativo a los derechos ciudadanos, a la distribución armónica de los bienes, de los recursos y de los servicios públicos, en atención a las condiciones territoriales y sectoriales del desarrollo.

El Plan propone, además de sus principios básicos, la evaluación de la gestión y la calidad de las políticas públicas. En esta perspectiva, el seguimiento y la evaluación se integran en el proceso con la finalidad de que éste sea transparente y legítimo; además desarrolla una forma de política pública articulada entre planeación, ejecución y evaluación, y propicia mecanismos de diálogo interactivo y participación ciudadana en las acciones de control y rendición de cuentas, fomentando así la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública.

Finalmente, el Plan incorpora una visión prospectiva de la descentralización, donde se reconoce que a pesar de los obstáculos y problemas existentes en el proceso, el avance del mismo, en los últimos tres años, presenta hitos realmente significativos; ello conlleva ser rigurosos en la utilización efectiva de los espacios y herramientas existentes, y no perder de vista el carácter instrumental de la descentralización como generadora de condiciones de bienestar y cohesión social, desarrollo territorial endógeno, y bienes y servicios estatales de calidad en el territorio, cuyos principales beneficiarios son todos los ciudadanos del país.

Pabel Muñoz L.  
**Subsecretario General de  
 Democratización del Estado  
 SENPLADES**

# 1

## Marco conceptual

La descentralización adquiere significancia a partir de los años 90, época en la que se establece como tarea fundamental la reforma y la reconstrucción del Estado desde el enfoque neoliberal; sin embargo, para comprender la complejidad de éste proceso y el nuevo modelo propuesto a partir del 2008, es imprescindible revisar los modelos que le precedieron. Se habla del tránsito entre un modelo desarrollista, aplicado en las década de los sesenta y setenta, a un modelo neoliberal implementado desde mediados de los ochenta y el logro de sus avances más profundos en la década de los 90. Frente a este modelo se propone un modelo que implica la construcción de un Estado Democrático bajo una nueva concepción de desarrollo.

Tras la gran depresión de los años 30 por el mal funcionamiento del mercado, las economías capitalistas entraron en crisis y con ellas también entró en crisis el Estado liberal, esto dio paso a la emergencia del Estado social burocrático, que en los países desarrollados se traduce en el Estado de bienestar mientras que en los países de América Latina, en el estado desarrollista y proteccionista. Así entre las décadas del 60 y 70 el Estado se convierte en el factor de desarrollo económico y social bajo la idea de potenciar el proceso de industrialización indispensable para la expansión y diversificación deliberada del mercado interno, cuyo fundamento teórico fue elaborado por la Comisión Económica para América Lantina y el Caribe – CEPAL a partir de los años 50.

Dentro de la dinámica evolutiva a largo plazo del sistema económico mundial, la periferia crecerá a menor ritmo que la productividad del trabajo generando no solo la desigualdad en los

ritmos de esta productividad, sino que además los frutos de este progreso técnico se concentrarán en el centro, esto implica no solo la pérdida de sus frutos sino la transferencia de su propio progreso hacia los centros. Estos diferentes ritmos de productividad dan cuenta de la desigualdad entre las estructuras que impiden a la periferia alcanzar niveles de ahorro y tasas de acumulación elevados limitando la posibilidad de eliminar el rezago estructural en relación con los centros. Esto llevó a criticar los errores de la teoría neoclásica y proponer una alternativa de transformación económica vinculada a una propuesta ética.

El liderazgo asumido por el Estado enmarcado en la política desarrollista implicaba la aplicación y diversificación de la estructura administrativa del gobierno y se tradujo en la creación y fortalecimiento de una variedad de dependencias públicas y privadas, además de una acción más directa para la integración social y planificación del desarrollo nacional. En este marco se traza la tendencia centralista que ampliaba el papel del Estado en los procesos de desarrollo económico, así como reafirmaba la existencia de sectores estratégico en la economía.

Posteriormente, la crítica neoclásica responsabilizó al planteamiento cepalino de una industria ineficiente y sin capacidad de exportación debido a que no dispone de ventajas comparativas y por tanto bloquea la competencia. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye drásticamente y se transforma de agente de desarrollo en el obstáculo de éste.

Esta explicación fue utilizada por la ola neoconservadora para restaurar el optimismo

por el papel del mercado, determinando en América Latina la obediencia a los fundamentos macroeconómicos y la adopción de lo que se diera en llamar el “Consenso de Washington” que representa un conjunto de políticas orientadas al mercado auspiciado por la ortodoxia económica. El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1991, *The Challenge of Development*, expresa en buena medida este nuevo enfoque en el que se plantea la desregulación de los mercados; apertura comercial y financiera; privatización de empresas estatales; reducción del déficit fiscal y la inflación; concentración del gasto público en educación primaria, cuidados básicos de la salud, nutrición, planificación familiar e infraestructura.

Así, el ideario neoliberal generó un cambio en las políticas regionales, promovió la reforma del Estado para su reducción, para volcarlo hacia actividades más específicas; y el interés por mantener un mercado interno fortalecido de los años setenta fue sustituido por un énfasis en las exportaciones. Además, las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada y el espacio nacional perdió importancia frente a micro territorios conectados globalmente. En este contexto, los planteamientos de la CEPAL también abandonaron el modelo original y aceptaron la necesidad de la apertura para reactivar el desarrollo en la región. *“El enfoque que predominó en este momento sitúa a la descentralización como componente de un programa de reforma del estado basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad de regulación del estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberalización del mercado de capitales”* (Barrera, A; 2004:178).

El debilitamiento de la capacidad del Estado fue el escenario en el que se desarrolló el auge político y discursivo de la descentralización. A finales de la década de los 90, comenzaron a plantearse las reformas de segunda generación post consenso de Washington, en las que se impulsaba la misma lógica de mercado por sobre la lógica de Estado pero estaba acompañada por instituciones políticas estables con rostro social y humano. Luego de la fase de absoluto predominio ideológico de la ortodoxia económica se evidencia una transición que no implicó la ruptura de la lógica reformista pero sí una redefinición del rol del Estado en la promoción del desarrollo. En el informe del Banco Mundial de 1997, *“El Estado en un mundo de transformación”*, se pone énfasis en la necesidad de

un marco normativo institucional satisfactorio, que permita el perfeccionamiento de los mercados y se construye la idea de un Estado capaz de cumplir sus funciones de manera eficaz, se le otorga entonces el rol de catalizador e impulsor del proceso de desarrollo.

Así la nueva agenda impulsó la reforma del Estado y con ella, los procesos de desconcentración y descentralización. El Estado regresa al primer plano pero bajo la evocación muy específica de lo que se conoce como el neoinstitucionalismo. Éste marcaría una nueva etapa del enfoque neoliberal en el que se realza la importancia decisiva de las instituciones para el desarrollo económico, es decir, ya no alcanza con liberalizar la economía sino que además es necesario un Estado e instituciones fuertes. Estas nuevas admisiones en el enfoque se sostienen bajo el discurso de “buena gobernanza” en el que se defiende la importancia del diseño institucional para el crecimiento y la reducción de la pobreza, así el proceso de desarrollo requiere de la combinación de políticas acercadas y de instituciones eficaces.

En el marco del ideario neoliberal, la eficiencia y la gobernabilidad atravesaban el pensamiento y la acción de los gobiernos. En este contexto surgen algunas corrientes de la descentralización en el Ecuador. Fernando Carrión analiza al menos tres de éstas: a) La corriente municipalista que “parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciudad es el municipio y que, por lo tanto, es la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. Con este criterio el municipio se convierte en el eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, al extremo de que se asocia descentralización con municipalización.” b) El enfoque autonomista, supone la transición hacia un nuevo estado unitario y autónomo, además parte del criterio de que las regiones o provincias se configuran como la periferia de una centralidad que no solo impide su desarrollo sino también se apodera de sus recursos. Esta corriente carece de un proyecto político, en su propuesta la descentralización es un proceso que corrige las anomalías siempre y cuando las regiones y provincias se queden con los recursos que producen localmente; en esta misma línea existen tres versiones, la que apunta a la autonomía regional a través de una descentralización asimétrica, la federalista que sigue el esquema norteamericano y la que proviene de la combinación del modelo económico de convertibilidad y de autonomía apelando a la formación

de un estado libre asociado; y c) La corriente estructuralista, que entiende al proceso de descentralización en el marco de la estructura del Estado lo que implica la redefinición de éste en relación con la sociedad civil; por lo tanto, el nuevo rol que éste asume está asociado a un proceso de descentralización flexible y plurinstitucional. (Carrión, F; 29-31).

## 1.1. Nuevo modelo de Estado en el Ecuador

El nuevo Estado ecuatoriano hace una apuesta por la búsqueda de su autonomía, es decir, a generar mecanismos capaces de sobrepasar los utilitarios intereses de los grupos económicos de poder y la mirada de grupos sociales centrados en la reivindicación de intereses concretos y parcializados. En ese sentido, el Estado vuelve a tener un rol fundamental como rector y garante de derechos, su accionar debe velar por los colectivos y el ciudadano de manera integral, y debe hacerlo a través de política pública, acceso equitativo a bienes y servicios públicos y medios efectivos de restitución de derechos. (Skocpol, 2007: 169)

Dentro de ese marco, la Constitución de Montecristi representa la voluntad de cambio de la sociedad ecuatoriana, un cambio substancial que busca recuperar lo público, reconstituir el Estado, cambiar el régimen de desarrollo y fortalecer la participación ciudadana. La Carta Suprema desarrolla cinco ejes fundamentales que reconfiguran las relaciones Estado - sociedad, estos son: la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; el reconocimiento del Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural; la participación como piedra angular de la democracia y de la política pública; una nueva organización territorial del Estado supeditada a los principios de unidad, subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, complementariedad, equidad interterritorial y sustentabilidad, entre otros; y un nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado que busca la recuperación de la soberanía y la consecución del buen vivir.

Una de las mayores rupturas paradigmáticas con el anterior modelo de desarrollo consagrado en la Constitución de 1998, fue la recuperación de las facultades de planificación del Estado ecuatoriano; en ese sentido, el país

cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos; además debe coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo establece como uno de sus objetivos la construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir que; a más de recuperar y fortalecer las capacidades de planificación, regulación, control y redistribución del Estado; apuesta, como uno de sus pilares fundamentales, por la consolidación de un Estado policéntrico que supere las diferencias y desigualdades en el territorio ecuatoriano que no se ha visto beneficiado, en igualdad de condiciones, ni de las políticas públicas nacionales, ni de la distribución de recursos del presupuesto general del Estado, donde se generaban regiones “ganadoras”, predominantemente urbanas, frente al resto del país que no había tenido un desarrollo económico equiparable al de las ciudades más grandes e influyentes. En esa dirección, el Objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir -PNVB- establece como una de sus políticas promover un desarrollo territorial equilibrado a través de la profundización de los procesos de descentralización y desconcentración.

En concordancia, la estrategia territorial nacional del PNBV, que constituye un referente tanto para las políticas sectoriales como para las instancias públicas de todos los niveles de gobierno, plantea como una de sus temáticas: “Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.” En ese marco, la estrategia del PNBV busca superar la falta de institucionalidad y rectoría en el proceso de descentralización, eliminar la dispersión normativa que provocaba traslapes de competencias y la imposibilidad de determinar responsables de su ejecución, la voluntariedad y falta de decisión política al momento de transferir competencias y la debilidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados; si a lo señalado se agrega la obligatoriedad de transferir competencias con recursos, entonces se puede afirmar que la planificación nacional y la Constitución 2008 ofrecen al país un nuevo modelo conceptual de descentralización cuyo objetivo fundamental es alcanzar un desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable.

Debe advertirse que la construcción de un Estado policéntrico conlleva necesariamente la aplicación de la cohesión territorial como principio para las actuaciones públicas encaminadas al desarrollo territorial, pues su objetivo es alcanzar una adecuada articulación entre todos los miembros de una comunidad territorial y un acceso equitativo de bienes y servicios públicos; en ese sentido, la cohesión territorial demanda de la articulación física entre las partes del territorio, la equidad territorial entendida como igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio, la identificación de la población con un proyecto de vida en común y el establecimiento de vínculos entre territorios que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas y continuidades comerciales, sociales y culturales, evitando así procesos de polarización territorial y desigualdad social. (Fernández Tabales, A. y otros, 2009, pags. 157-172)

### 1.1.1 Estado constitucional de derechos y justicia

La conceptualización de este tipo de Estado tiene una entrada de orden jurídico y otra de orden político, ambas sumamente importantes en la nueva organización territorial del Estado; por un lado, se pasa del Estado legal al Estado constitucional, es decir, se pasa de la supremacía del principio de legalidad mediante el cual la autoridad está sometida a la ley: *lex facit regem*, y en donde la ley es anterior y está por sobre la autoridad y ésta sólo puede hacer lo establecido en la ley; a la hegemonía del principio de supremacía constitucional en el que las máximas autoridades e instituciones están definidas y sometidas a la Constitución, la cual define sus atribuciones y limita a la autoridad, incluso a la propia ley si la contraviene. La diferencia substancial entre ambos modelos está dada por la presencia de un órgano encargado de interpretar la Constitución y realizar el control de la constitucionalidad de todos los actos públicos. En concordancia, un Estado de derechos significa que el Estado no está sometido al derecho, entendido como ley, sino a los derechos de las personas y colectivos, siendo éste su más alto deber, incluso debe garantizar estos derechos frente a todo tipo de poder, incluido el privado.

La apuesta política al momento de consagrar al Estado ecuatoriano como constitucional de

derechos y justicia, viene dada por la concepción igualitaria que conlleva la palabra justicia, que busca dar solución a situaciones de exclusión, desigualdad y pobreza y, valga decir, que todas estas situaciones son en extremo evidentes en los territorios alejados de los centros de poder político y económico. En ese sentido, *“La Constitución del 2008 asume con vigor el modelo igualitarista, que se basa en la solidaridad, en la protección de los menos favorecidos o peor situados y en un Estado que no puede ser sino fuerte.”* (Ávila, R; 2009: 974)

Recapitulando, este primer eje y ruptura paradigmática determina el nuevo modelo de Estado ecuatoriano que, de conformidad con la Constitución, tiene el deber de *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el proceso de autonomías y descentralización”*; además, la Carta Suprema sitúa como el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución; por último, todos los actos públicos que desarrollen el proceso de descentralización están sujetos al control del órgano de cierre constitucional: la Corte Constitucional.

Concomitantemente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), al momento de determinar las finalidades de la descentralización, desarrolla de gran manera el espíritu del Estado constitucional de derechos y justicia; así, el artículo 106 de COOTAD dispone: *“A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.”*

### 1.1.2 Estado plurinacional e intercultural

El reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado en la Constitución de 2008, sin duda es una de las reivindicaciones más relevante de las nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas, indígenas, afroecuatorianas y montubias ecuatorianas. Esta declaratoria representa un desafío enorme para la sociedad en su conjunto, y más aún para el Estado.

Resulta complejo para una sociedad heterogénea, poco tolerante y todavía excluyente, pensarse a sí misma de manera distinta, por ahora resulta poco probable situar en el mismo nivel de validez a costumbres, hábitos, prácticas e instituciones que no han sido legitimadas jurídica, económica y políticamente pero que vienen aplicándose durante siglos de un sostenido e inacabado proceso de colonización. Sin embargo, ese es el reto de la interculturalidad y la plurinacionalidad, aprender a convivir en la diversidad pero apropiándose cada etnia o cultura de lo mejor de cada una de ellas, en un proceso de aprendizaje e intercambio mutuo y continuo de saberes; de allí la necesidad de contar con un Estado capaz de, por un lado, formular políticas y crear instituciones que permitan generar los espacios indispensables para garantizar ese aprendizaje e intercambio y, por otro, de tutelar los derechos colectivos de nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas históricamente excluidas. Ampliando la acepción de sociedad indígena a la totalidad de grupos étnicos y culturales que cohabitan el Ecuador se entiende que *“La verdadera interculturalidad no es solamente que las sociedades indígenas aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza, sino que las sociedades mestizas aprendan a convivir, enriquecerse y valorar las prácticas políticas y culturales indígenas.”* (Ospina, P.; 2010: 210)

En materia de organización territorial, la Constitución de 2008 en su Art. 6o consagra como derecho colectivo de los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios, la potestad para constituirse como circunscripciones territoriales (CT) con el objeto de preservar su cultura; posteriormente la Constitución y el COOTAD desarrollan este derecho y circunscriben a las CT a la división político administrativa, es decir, podrán conformarse como tales las parroquias, cantones y provincias con presencia étnica mayoritaria, luego de consulta popular aprobada con más de las dos terceras partes de los votos válidos. La relevancia de las CT viene dada por la posibilidad formal que tienen los grupos étnicos ecuatorianos, en ejercicio de su libre determinación, para constituir un territorio en el que sus propias autoridades sean las garantes de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad y velen por el respeto a los derechos colectivos, en especial el de mantener la posesión e imprescriptibilidad de sus tierras y territorios ancestrales y preservar sin condicionamientos su identidad, tradiciones y formas de organización social; pero sin perder de vista la vigencia del principio de unidad territorial.

### 1.1.3 La participación como piedra angular de la democracia y la política pública

La ampliación de la participación a comunidades, pueblos y nacionalidades, y la obligación constitucional de contar con instancias de participación ciudadana al momento de formular, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas y los servicios públicos, marcan una ruptura con el anterior modelo de Estado: ya no son solo los ciudadanos los que tienen derecho a activar mecanismos de control social tales como la rendición de cuentas o la revocatoria de mandato, ahora la participación se convierte en un deber social y una obligación estatal al momento de ejercer sus facultades de planificación, rectoría y gestión. La democracia se ve enriquecida tanto en su forma representativa, pero más aún en su forma deliberativa.

La participación tiene un papel fundamental en la nueva organización territorial y en el propio sistema nacional de competencias. Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben contar con la participación individual y colectiva en la toma de decisiones, la planificación y gestión de asuntos públicos y el control social; es su deber reconocer todas las formas de participación ciudadana, en especial las que se generen en las unidades territoriales de base como barrios, comunidades, comunas, recintos y las de los pueblos y nacionalidades. El COOTAD reconoce el derecho a la consulta de los pueblos y nacionalidades, garantiza a la ciudadanía la atribución para presentar proyectos normativos locales y le faculta a participar en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares y consejos consultivos, así como el reconocimiento al derecho de consulta popular para tratar cualquier asunto de interés de la comunidad y para revocatoria de mandato. Incluso se prevé la figura de la silla vacía que permite a la ciudadanía contar con un representante en las sesiones de los GAD con el objeto de que éste pueda intervenir en la deliberación y toma de decisiones en asuntos de interés general.

La participación social se erige como uno de los componentes medulares y articuladores del sistema nacional de competencias, así el Consejo Nacional de Competencias tiene como función promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD; además, la propia construcción de este Plan Nacional de Descentralización ha contado con la participación activa de la ciudadanía, sea individual

o colectivamente, y de todos los niveles de gobierno, incluidas sus entidades asociativas; esto demuestra el compromiso y la convicción del Consejo Nacional de Competencias en la democracia directa y deliberativa, construyendo política nacional a partir de la realidad local.

### **1.1.4 Nueva Organización Territorial y régimen de competencias**

A inicios de 2007, la reforma democrática del Estado se posicionó como una de las principales temáticas en el debate nacional. Específicamente se analizaron, desde una mirada crítica, conceptos hasta aquel entonces “incuestionables”, se develó la instrumentalización que el anterior modelo hacía de conceptos como descentralización, desconcentración, desarrollo territorial y autonomías. El debate se centró en cómo los conceptos descritos podían coadyuvar en la redistribución equitativa y democrática del poder en el territorio ecuatoriano, en vez de seguir el juego a un régimen de desarrollo privatizador con un Estado disminuido y con exigua capacidad de regulación. En ese sentido, se redefinió la descentralización y se determinó que ésta no depende solamente de los gobiernos locales, sino de todos los niveles de gobierno, fundamentalmente del gobierno central, pues a éste le corresponde gobernar las relaciones estatales con el objetivo de democratizarlas, sin concentrarlas o privatizarlas.

La propuesta de nueva organización político administrativa del Estado ecuatoriano fue pensada alrededor de los conceptos de autonomía y de región. En el caso de la autonomía, ésta no significó bajo ningún punto de vista secesión, por el contrario, el COOTAD reconoce como principio substancial de la nueva organización territorial el de unidad; así, la autonomía es concebida como una garantía de que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en las potestades y competencias de los GAD, salvo disposición contraria y expresa de la Constitución o la ley. La autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

La autonomía consagrada por la Constitución y el COOTAD no se asemeja a la autonomía de los países federales, es decir, los gobiernos

subnacionales no gozan de potestad legislativa para emitir una constitución propia o un ordenamiento jurídico autónomo con rango de ley; por el contrario, al ser el Ecuador un Estado unitario, el ordenamiento normativo local, por el principio de jerarquía, se encuentra subordinado a la Constitución y a la ley, incluso los GAD no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues la Constitución consagra el principio de reserva de ley en materia impositiva.

El segundo concepto, el de la región, giró alrededor de la propuesta de contar con un nivel de gobierno intermedio capaz de coordinar el nivel local con el nacional, y de asumir el desarrollo subnacional; además, se concibió un nivel local mucho más cercano a la ciudadanía y un nivel central con capacidad de pensar al país en su integralidad.

Se debe indicar que a más de la región, la Constitución contempla la posibilidad de contar con regímenes especiales por razones de población, de conservación ambiental o étnico culturales; en el caso de los regímenes especiales por razones de población, se faculta para que un cantón o varios conurbados, si cuentan con al menos el 7% de población nacional, puedan conformarse como distritos metropolitanos autónomos previo aprobación vía consulta popular del proyecto de ley de creación del distrito y del proyecto del Estatuto de Autonomía. La potencia de este nivel de gobierno radica en que a más de las competencias y atribuciones propias del cantón puede asumir las competencias del nivel provincial y regional en lo que fuere aplicable. El caso de la provincia de Galápagos es distinto, si bien constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales, su territorio será administrado de conformidad con una ley especial y por un Consejo de Gobierno.

En lo que se refiere al nuevo modelo de descentralización, la Carta Suprema desarrolla una propuesta programática que redefine y supera el modelo anterior consagrado por la Constitución de 1998, en el cual todas las competencias del gobierno central podían descentralizarse a excepción de las regularmente calificadas como intransferibles, requiriéndose tan solo de la simple voluntad de los gobiernos subnacionales para asumirlas y ejercerlas “a la carta”, a partir de un modelo de negociación “uno a uno”, que fomentaba prácticas excluyentes y clientelares, y que no consideraba al país en su integralidad.

Frente a esa realidad, el nuevo modelo de descentralización se rige por los principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, coordinación y corresponsabilidad, sustentabilidad y participación; además, se consagra constitucionalmente un sistema nacional de competencias que a través de un organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias, regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes, y la resolución en sede administrativa de conflictos de competencias entre niveles de gobierno.

Posteriormente, la Asamblea Nacional, cumpliendo mandato constitucional, aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010. Este cuerpo normativo desarrolla la organización territorial y el sistema de competencias establecidos en la Constitución, en lo principal elimina la dispersión normativa existente alrededor de la materia, reafirma la autonomía de los niveles de gobierno, regula el sistema de competencias y su institucionalidad, fija los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y establece los principios básicos que deben observar los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de su autoridad y de sus potestades, en especial el de participación.

En lo fundamental, el COOTAD define el sistema nacional de competencias y sus componentes principales, fija sus principios y finalidades, y desarrolla la integración y facultades del Consejo Nacional de Competencias, ente encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización y que tiene como principales atribuciones, aparte de las constitucionales ya enunciadas anteriormente, la de aprobar un Plan Nacional de Descentralización, intervenir temporalmente en la gestión de una competencia de un nivel de gobierno, promover y vigilar se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana, aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deberán ser transferidas a los GAD, coordinar y ejercer la rectoría en materia de fortalecimiento de los GAD, monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias transferidas, entre las principales. Es decir, el Consejo Nacional de Competencias, conformado por todos los niveles de gobierno, es el garante de que el nuevo modelo de descentralización cumpla con su objetivo primordial,

esto es, alcanzar un desarrollo territorial equitativo y solidario, acercando el Estado a la ciudadanía y precautelando se lo haga en un marco de participación ciudadana.

Capítulo aparte merece el tema del fortalecimiento institucional, puesto que si los gobiernos autónomos descentralizados no cuentan con estructuras administrativas ajustadas a las nuevas competencias constitucionales, ni con capacidades operativas suficientes para asumir una gestión eficiente y efectiva de sus facultades, entonces el nuevo modelo de descentralización corre el inminente riesgo de no incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y colectividades en el territorio, pues no existiría garantía alguna de que los servicios públicos mejoren en calidad y cobertura; de allí la necesidad de contar con planes de fortalecimiento institucional y una red de formación y capacitación, que bajo la rectoría del Consejo Nacional de Competencias y en coordinación con las entidades asociativas de los GAD, articulen competencias y demandas institucionales y locales. Asimismo, es de vital importancia el rol de las universidades, en especial de la Universidad del Estado (Instituto de Altos Estudios Nacionales), pues de conformidad con el principio de pertenencia consagrado en la Ley Orgánica de Educación Superior, la universidad ecuatoriana debe responder a las expectativas y necesidades de la sociedad, de la planificación nacional y del régimen de desarrollo.

El nuevo modelo de descentralización tiene en la solidaridad y la equidad interterritorial dos de sus principios fundamentales; en ese sentido, la descentralización fiscal se transforma en componente central dentro del nuevo modelo; por un lado, se busca una transferencia de recursos del presupuesto general del Estado a través del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos para la transferencia del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes, que tiene por objeto distribuir solidariamente esos recursos bajo criterios de tamaño de población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD. Estos criterios serán ponderados cada 4 años con el objetivo de alcanzar equidad interterritorial; además, no se podrá destinar con el valor de estas transferencias sino hasta el 30% de gastos permanentes y un mínimo del 70% para gastos no permanentes necesarios para el

cumplimiento de sus competencias exclusivas en base de su planificación, con lo que se busca asegurar el modelo de descentralización instaurado en la Constitución de 2008. Asimismo, dentro de los rubros provenientes de las transferencias del presupuesto general del Estado se encuentran aquellos provenientes del costeo de competencias con el objeto de dar cumplimiento con el mandato constitucional de que toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes, los que deberán fundamentalmente compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Por otro lado, se reafirma la capacidad de los GAD para generar ingresos propios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes raíces y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, los de rifas, sorteos, etc. También se reconoce la participación en las rentas que se produzcan de la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial, con el objeto de compensar los efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional que esas actividades pueden producir.

Con el objeto de evitar que los gobiernos subnacionales comprometan su presupuesto para el pago de deuda, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estableció límites al endeudamiento de los GAD, en ese sentido el Art. 25 del Código en mención dispone que el monto total del servicio anual de deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento, además la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%. Los GAD que sobrepasen estos límites no podrán ser sujetos de crédito público o privado.

Finalmente, con el objeto de dar cumplimiento con los principios constitucionales de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana (control social), es necesario contar con un sistema de información que permita monitorear y evaluar el proceso de descentralización, información que a su vez servirá de insumo en la elaboración de políticas públicas tanto sectoriales como territoriales.

### **1.1.5 Nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado**

El Plan Nacional de Descentralización (PND) tiene como fundamento teórico-conceptual el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 en virtud del principio de complementariedad, pues su objeto, por un lado, es dotar de un orden participativamente construido al proceso de transferencia de competencias; pero, por otro, y más relevante, el de construir un Estado democrático para el Buen vivir y garantizar los derechos de la ciudadanía, pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades.

En ese sentido, la descentralización no es un proceso neutro, es un proceso eminentemente político que busca mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la población; establecer un régimen económico productivo popular, solidario y sostenible; fomentar la participación y control social; asegurar a la población el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo; proteger la diversidad cultural; y, sobre todo, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuven a la unidad del Estado.

# 2

## Diagnóstico de la Descentralización en el Ecuador

En este contexto, el Plan Nacional de Descentralización representa la posibilidad real de contar con un instrumento construido de forma participativa que permita fortalecer progresivamente a los gobiernos autónomos descentralizados para ejercer sus competencias exclusivas constitucionales, de tal manera que, las acciones del Estado no se dupliquen, no dejen vacíos y, sobre todo, se corresponda con las necesidades locales sin perder de vista lo nacional y, por tanto, lo global.

A continuación se presentará un diagnóstico que parte de los antecedentes normativos que rigieron procesos anteriores de descentralización en nuestro país; se continúa con el análisis de la situación actual de la descentralización conjuntamente con las problemáticas identificadas en los territorios y retos fundamentales a enfrentar en el futuro, considerando tres aspectos: fortalecimiento institucional del Estado, descentralización fiscal y transferencia de competencias.

### 2.1. La descentralización en el período 1998-2008

Entre 1998 y 2008 existió un desarrollo normativo en relación a la descentralización, contenido, especialmente, en la Constitución Política de la República de 1998 y la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005.

En la Constitución de 1998, bajo un marco conceptual individualista, se introduce un régimen abierto en materia de descentralización, cuyos aspectos principales se refieren a: la posibilidad de transferencia de todas las competencias a excepción de seguridad nacional, dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política

económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo; la transferencia voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central, en procesos de negociación individuales; y la creación de un tercer nivel de gobierno seccional autónomo, sin competencias ni recursos: las juntas parroquiales rurales.

Para el caso de los municipios, en la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se establecieron incluso términos perentorios obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados, bajo pena de destitución de los ministros que incumplían dichos plazos. Sin embargo, no hubo experiencias significativas en transferencia de competencias con sus respectivos recursos. (Bedón, 2009)

Los procesos se limitaron a la suscripción con municipios y consejos provinciales de convenios –inaplicables–, especialmente en sectores como: turismo (aproximadamente 76) y ambiente (aproximadamente 68), y mucho menos en sectores como: salud (8), educación (13), agricultura (20), tránsito y transporte (6).

En otras palabras, “la descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencias y recursos, tal como disponía el marco jurídico. Durante una década ‘perdida’, el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen” (Bedón, 2009).

En concordancia, Augusto Barrera señala que en la última década “existen casos específicos y sectores más dinámicos en términos de descentralización, pero no existe ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales (...) el modelo de voluntariedad y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.” (Barrera, A; 2004:178).

Una gran limitación jurídica fue que la Constitución del 98 no estuvo acompañada de una ley correspondiente que permitiera transferir competencias del ejecutivo a los gobiernos seccionales. (Muñoz, Larrea, García, 2008). En efecto, la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social era anterior a la Constitución. A eso se debe añadir un divorcio entre lo técnico y lo político en un proceso impulsado por un desgastado Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), organismo ejecutor de las políticas neoliberales de reduccionismo estatal, con respaldo de organismos internacionales y sin participación ciudadana, y la inexistencia de modelos de gestión descentralizada por sector.

## 2.2. Nueva propuesta frente a los modelos anteriores

Quizá la mayor diferencia con respecto al proceso anterior de descentralización en el Ecuador es el avance logrado sobre los principios normativos y la legislación del proceso. La nueva Constitución de la República abrió el camino para que la descentralización actual se enmarque en los principios de subsidiaridad, solidaridad territorial y justicia

económica. Generó un proceso de descentralización obligatorio y progresivo que busca superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer con ello el proceso de democratización del Estado, esto constituye un desafío profundo para el proceso de organización territorial y descentralización en el país, en tres aspectos generales importantes:

**Mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público**, para promover la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

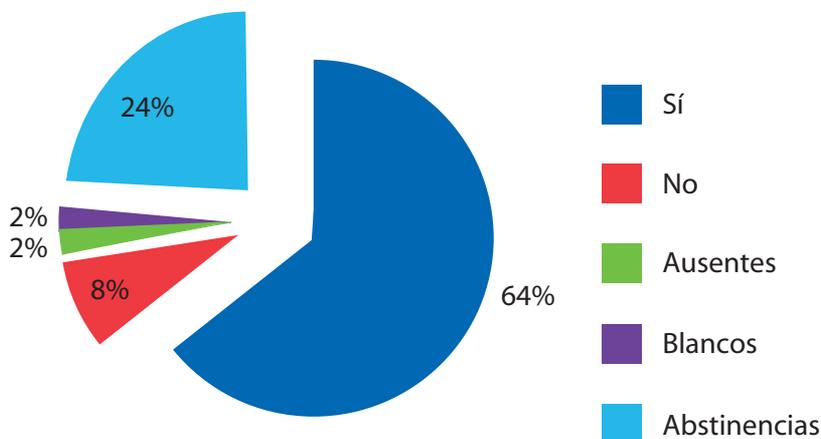
**Asignación de responsabilidades y atribuciones por niveles de gobierno** a través de una transferencia obligatoria y progresiva de competencias, la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno con responsabilidades exclusivas, y la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel para evitar la duplicación de funciones.

**Fortalecimiento de la capacidad del Estado** desde la consolidación y fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los niveles de gobierno, para alcanzar una administración eficaz de sus circunscripciones territoriales, impulsando así el desarrollo nacional desde la prestación adecuada de los servicios públicos.

El COOTAD a su vez, constituye una base legal fundamental del proceso de descentralización, no sólo porque fue aprobado con una amplia votación a favor en la Asamblea Nacional en el 2010, lo que evidencia los consensos y acuerdos llegados con diversos actores políticos, sociales y económicos; sino también por la alta legitimidad construida en espacios de participación, que fueron promovidos para su debate y socialización.

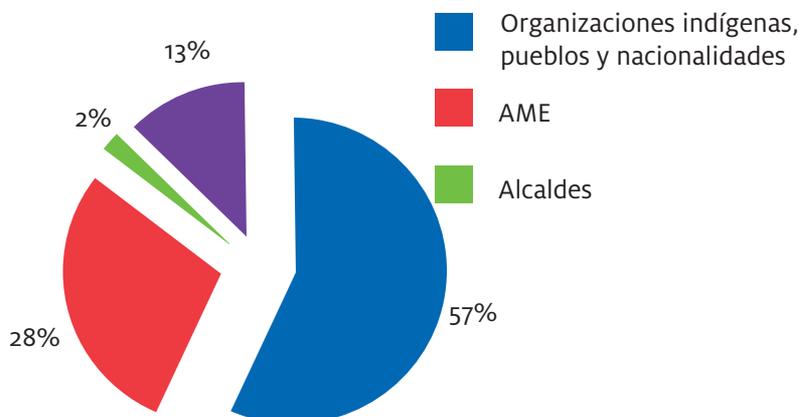
Ilustración 1.  
Votación del  
COOTAD en la  
Asamblea Nacional  
del Ecuador

Fuente:  
Asamblea Nacional del Ecuador  
(www.asamblea.gob.ec)



Varios talleres de discusión de los contenidos de la Ley se realizaron en todo el país. Se contó con la presencia de asociaciones de GAD, ciudadanía, organizaciones indígenas, que se reunieron

para debatir la Ley y dar muestras de su apoyo. El gráfico que se sitúa a continuación, recoge el número total de participantes que intervinieron en el proceso de construcción de la Ley.



**Ilustración 2.**  
Participación Ciudadana en el debate del COOTAD

Fuente:  
La Asamblea de Buen Vivir, in  
forme de labores 2009-2011

Pese a lo anterior, a la existencia del COOTAD y los grandes avances en materia constitucional y legal, el proceso presenta un vacío legal en otras áreas igualmente importantes para asegurar un Estado descentralizado. A manera de ejemplo, la ausencia de leyes como la de agua, patrimonio, ambiente, cultura, caminos y vialidad, ocasionarán algunas dificultades en el proceso de transferencia de competencias relacionadas con estos sectores.

En relación al ámbito normativo y reglamentario, es preciso avanzar sobre la aprobación de leyes fundamentales que necesariamente deben articularse con lo establecido en el COOTAD, para garantizar el correcto desempeño de los GAD en ciertas áreas y competencias que tendrán que ser asumidas en los próximos cuatro años.

Para continuar con el análisis de las diferencias con modelos anteriores, hay que situar al proceso en el marco de las dinámicas territoriales y los conflictos vigentes.

### 2.2.1 Características del nuevo modelo de descentralización

El nuevo modelo de descentralización define un sistema nacional de competencias con carácter obligatorio, progresivo y definitivo. El sistema de competencias de los distintos niveles de gobierno es la instancia a través de la cual se lleva adelante el proceso de descentralización. Lo que se pretende es que el sistema disminuya la discrecionalidad en la transferencia de competencias

(Muñoz, Larrea, García, 2008); dándole un orden a la descentralización. La descentralización es obligatoria, el criterio para asignar las competencias está determinado por la Constitución y el COOTAD, según sea el nivel de gobierno. Este es un proceso en el cual no interviene la discrecionalidad de los actores, sino lo establecido en el marco jurídico (Bedón, 2011).

Además el proceso es progresivo, es decir, deberá concretarse paulatinamente. Los gobiernos autónomos descentralizados deben asumir de forma gradual las competencias, y éstas deben ser trasladadas por el gobierno central. Esta progresividad es indispensable en condiciones donde las potencialidades y capacidades institucionales de gobiernos autónomos del mismo nivel son muy diversas. El siguiente cuadro muestra la progresividad en la transferencia de competencias.

Para que el proceso de descentralización sea comprendido por todos los actores involucrados, la normativa contempla precisiones conceptuales en torno a este tema, (ver tabla 1).

#### 2.2.1.1 Definición de Conceptos

La importancia del trabajo en el desarrollo de conceptos es brindar la consistencia que requiere el proceso de descentralización en sus diversos ámbitos (Verdesoto, 2006). El COOTAD define los conceptos básicos con los que debe funcionar el sistema nacional de competencias, éstos son: sectores, competencias y facultades, y los desarrolla de la siguiente manera<sup>1</sup>: (ver tabla 2)

Tabla 1. Progresividad en el proceso de transferencia de competencias

Competencias Por Etapas	Base Jurídica	Plazo Máximo
1. Competencias Exclusivas Constitucionales	Constitución: Artículos 262, 263, 264 y 267 COOTAD: Art. 125 y Primera Transitoria	Determinado por el Consejo Nacional de Competencias. (Inmediato hasta 4 años, según el Plan Nacional de Descentralización).
2. Competencias adicionales (nuevas, sean exclusivas o concurrentes)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 149 y Primera Transitoria.	8 años
3. Competencias residuales (el resto)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 150	Permanente

Elaboración: SENPLADES

Tabla 2. Definición de conceptos para sectores

<i>Sectores. - Son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado en general. Esta definición que se recoge en el artículo 109 del COOTAD, implica que tienen el alcance más amplio e integral y, según su organización, pueden constituir un sistema sectorial, por ejemplo, salud, educación, ambiente, etc.</i>		
Sectores	Definición	Ámbitos
<b>Privativos</b>	Son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central y, por tanto, no son descentralizables.	La defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo.
<b>Estratégicos</b>	Son aquellos en los que el Estado <sup>2</sup> , en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. En estos sectores, la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión corresponden de manera exclusiva al gobierno central.	La generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.
<b>Comunes</b>	Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad <sup>3</sup> , la naturaleza de los servicios públicos y las actividades a los que estos se refieren.	Alta desconcentración: Educación, Salud, Relaciones Laborales, Industrias y productividad.  Alta descentralización: Agricultura, Ambiente, Turismo, Cultura, Deporte, Inclusión Social, Planificación.

Elaboración: SENPLADES

1 Artículos 109 a 116 del COOTAD.

2 Se refiere al "Estado", no exclusivamente el Gobierno central, para quien se reserva la rectoría y la definición del modelo de gestión, no el resto de facultades, especialmente, la gestión.

3 El principio de subsidiariedad ha debido evolucionar desde un criterio liberal de exclusión de la presencia del Estado, a uno social de acercamiento del poder a la población. En este sentido implica privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, pero con el fin de mejorar su calidad y eficacia, y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

Tabla 3. Definición de conceptos para competencias

<i>Competencias.- Son las capacidades de acción que un nivel de gobierno tiene en un sector</i>	
Clases	Definición
Competencias exclusivas	Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la ley.
Competencias concurrentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia.</li> <li>• Su gestión se sustenta en el principio de subsidiariedad.</li> <li>• Su ejercicio se debe regular en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno.</li> <li>• Para el efecto, se debe observar el interés y naturaleza de la competencia y, como se dijo, el principio de subsidiariedad.</li> </ul>
Competencias adicionales y residuales	Finalmente, la Constitución habla de competencias adicionales y residuales (artículo 269, No. 2 y 4), pero estos no son conceptos materiales, sino meramente referenciales y relacionados con la progresividad por fases para la transferencia (Art. 149 y 150 del COOTAD)

Elaboración: SENPLADES

La concurrencia en la gestión puede darse tanto en las competencias exclusivas como en las concurrentes, pero mientras en las concurrentes es obligatoria, en las exclusivas es facultativa y depende de la voluntad del titular de la

competencia y del modelo de gestión del sector al cual pertenece. Esta aclaración es fundamental para desarrollar adecuadamente la aplicación del artículo 260 de la Constitución, y la podemos encontrar en el artículo 126 del COOTAD.

Tabla 4. Definición de facultades

<i>Facultades.- Son las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución y la ley.</i>
--

Fuente: COOTAD

Los conceptos básicos desarrollados desde la normativa, brindan el marco dentro del cual se llevará adelante el proceso, permitiendo a la

multiplicidad de los actores una comprensión similar de lo que significa la descentralización en sus múltiples dimensiones.

### 2.2.2 Dinámicas territoriales

Una de las dimensiones fundamentales de todo proceso de cambio, más aún de un proceso de descentralización y reestructuración del Estado en el territorio, son las dinámicas territoriales, éstas implican el análisis de los conflictos vigentes y potenciales, las posibles divisiones ideológicas, y las políticas existentes tanto en el nivel nacional como en el local. Por lo tanto, es importante poner especial atención sobre aquellas dinámicas que pueden obstaculizar el proceso de descentralización en el país.

Las dinámicas de conflictividad social inciden en los apoyos, compromisos o retrocesos que pueda tener la descentralización. Es posible que hayan existido grandes avances en materia constitucional y legal pero también hay voluntades políticas y sociales adversas al cambio y a la concreción de dichos principios normativos.

En el país existe una débil cultura política de cooperación y trabajo conjunto, donde los espacios comunes de convivencia son escasos. Es visible en muchas esferas que los intereses político partidarios y los intereses particulares prevalecen en la toma de decisiones sobre temas colectivos. Así mismo, existe una resistencia al cambio en muchos espacios. Estas situaciones generan fraccionamiento y conflictos latentes entre diversos grupos de la sociedad.

Históricamente el país ha tenido conflictos relativos a divisiones de orden regional y político y, en los últimos años, se han hecho evidentes aquellos de orden ambiental y demandas de autonomía. La caracterización y visibilización de estos conflictos deberían abrir el debate en ciertas áreas para poder avanzar en el proceso de descentralización.

### 2.2.3 Conflictos territoriales vigentes

Un segundo elemento, que caracterizaría la coyuntura política sobre la que se levanta este proceso de descentralización son los conflictos sociales existentes en diferentes localidades del país y que tienen que ver principalmente con demandas de autonomía y conflictos ambientales.

Con esta articulación, dos cosas quedan dibujadas claramente: por un lado, existe una fuerte demanda, especialmente de pueblos y nacionalidades indígenas, sobre la autonomía del territorio y del manejo de recursos estratégicos; por otro lado, dicha demanda de autonomía encuentra un canal de articulación con una diversidad de actores entre los que se encuentran: las ONGs ambientalistas, partidos políticos que históricamente han manejado un discurso regionalista autonomista, y partidos y movimientos políticos que buscan ampliar su base social de confrontación en el territorio.

Dada la complejidad de las demandas de autonomía y los conflictos ambientales, la alta capacidad de articulación de diversas fuerzas de oposición y el crecimiento de una línea crítica sobre el modelo de desarrollo actual; los conflictos actuales requieren un tratamiento específico en el proceso de descentralización del país. Es necesario ubicar el contexto en el que se producen y abrir una discusión nacional sobre el modelo de desarrollo y posicionar el debate de la descentralización en el marco de la superación del modelo primario exportador.

## 2.3. Estado actual de la descentralización en sus dimensiones política, fiscal y administrativa

La descentralización como proceso de reforma política y económica del Estado, redefine en el Ecuador la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno, estos son: gobierno central y gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, con el fin de contribuir al buen vivir de la población.

El proceso de descentralización abarca tres ámbitos fundamentales: a) lo político en cuanto a la legitimidad de la representación política y organización del poder en los niveles de gobierno; b) lo fiscal con respecto a los recursos que financian a los distintos niveles de gobierno en el proceso de descentralización y; c) lo administrativo en relación a la transferencia de competencias y facultades, por lo tanto, la organización del Estado.

### 2.3.1 Alto fraccionamiento y heterogeneidad política del país

Considerar que un Estado es menos eficiente mientras más fragmentado sea, nos permitirá visualizar uno de los retos de este proceso de descentralización, que es el producir resultados desde el fortalecimiento del Estado en su conjunto y la recuperación de la dimensión nacional. En el Ecuador, el modelo neoliberal produjo una tradición localista muy fuerte que no fue de la mano con procesos de fortalecimiento institucional. Por un lado, las posibilidades de lucha contra la corriente neoliberal se aglutinaron sobre ciertos cantones o gobiernos locales, y por otro, el estado neoliberal fortaleció el espacio local sobre la base de una erosión y debilitamiento del nivel nacional.

El Ecuador, con una extensión de 256 370 km<sup>2</sup> y una población de más de 14 millones de personas, tiene una organización territorial compuesta por 24 provincias, 221 cantones y más de 800 parroquias rurales, que evidencia la existencia de una fuerte tradición local en el territorio, y una alta división político-administrativa del mismo. Frente a esta realidad es necesario fortalecer los niveles de integración, coordinación y cooperación que favorezcan la unidad en la diversidad y permitan la articulación de visiones nacionales del país con las problemáticas y necesidades locales.

La creación del nivel regional de gobierno fue pensada en esa dirección, y constituye la posibilidad de integrar varios niveles de gobierno para acciones de mayor impacto en el territorio.

A la presente fecha, todavía no existen regiones constituidas, las provincias continúan ejerciendo sus competencias tradicionales, a más de una nueva competencia constitucional específica ya transferida: riego. Los gobiernos parroquiales rurales se constituyeron como nivel de gobierno con competencias que todavía no llegan a asumir plenamente y que obliga a un mayor trabajo de articulación y coordinación entre estos y los otros niveles de gobierno para gestionar concurrentemente sus competencias; por su parte, los gobiernos autónomos municipales han tenido procesos de fortalecimiento institucional distintos, lo que genera capacidades disímiles que retardan el proceso de descentralización y su consolidación como el nivel local ejecutor más cercano a la ciudadanía. En resumen, es todavía temprano para determinar objetivamente si se han dado o no pasos hacia un Estado regional, falta esclarecer si existe voluntad política en los niveles de gobierno para apuntalar ese proceso.

En este contexto, además del alto grado de fraccionamiento político administrativo del país, es necesario mirar las fuerzas políticas diversas presentes

en los niveles de gobierno y las posibilidades para un programa estratégico de carácter nacional como es la descentralización.

El riesgo mayor, sin embargo, no se encuentra en la diversidad de partidos políticos en el territorio, el mayor problema es la alta heterogeneidad de fuerzas políticas que va acompañada de la debilidad de los partidos políticos en el país caracterizados por: agotamiento ideológico, falta de formación de cuadros y debilidad en su agenda programática. Este es el terreno para que afloren protagonismos políticos carentes de voluntad política y con posiciones opuestas a las líneas normativas y técnicas del proceso de descentralización, y a otros procesos de cambio que el país pueda emprender.

La debilidad partidaria y la heterogeneidad política se hace evidente en el país a través de alianzas entre partidos con diferentes lineamientos, elecciones caudillistas de personalidades y autoridades políticas defendiendo agendas políticas propias, que podrían obstaculizar el proceso de descentralización, por ello, es fundamental abrir espacios y canales de diálogo con todas las líneas políticas del país y generar procesos sostenidos de formación de autoridades en el tema.

### 2.3.2 Descentralización Fiscal: Equidad y eficiencia en la asignación de recursos

El nuevo modelo de descentralización tiene en la solidaridad y la equidad interterritorial dos

de sus principios fundamentales, lo que convierte al ámbito fiscal de la descentralización en uno de los temas prioritarios para el Ecuador, con el fin de procurar: equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable, con el propósito de asegurar la prestación de bienes y servicios públicos a la población en los diferentes niveles de gobierno.

En el proceso de descentralización para un Estado unitario como tiene el Ecuador, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental para lograr y alcanzar los objetivos del desarrollo planteados en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.

#### 2.3.2.1 Ingresos por niveles de gobierno

En las últimas décadas en el Ecuador ha primado un modelo centralista que se evidencia en la composición de los recursos estatales a través de los ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno. Así, entre los años 1994 y 2010, el gobierno central concentró en promedio el 95% de los ingresos del Estado ecuatoriano, en tanto que, los gobiernos provinciales y municipales, el 5%. Los gobiernos municipales han tenido una mayor participación en el uso de los impuestos dadas sus potestades tributarias en tasas y contribuciones de mejoras, principalmente. Mientras que los gobiernos provinciales han tenido una limitada potestad tributaria asignada, los gobiernos parroquiales rurales no han tenido potestades tributarias.

Tabla 5. Ingresos por niveles de Gobierno

Composición de Ingresos	1994	1997	2008	2009	2010
Ingresos del gobierno central	95,13%	94,73%	96,39%	95,29%	96,09%
Ingresos gobiernos provinciales	0,39%	0,34%	0,37%	0,49%	0,39%
Ingresos gobiernos municipales	4,47%	4,98%	3,33%	4,23%	3,53%
<b>Total Ingresos por Niveles de Gobierno</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingresos en % PIB</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Ingresos del gobierno central	14,00%	14,30%	25,20%	22,27%	26,00%
Ingresos gobiernos provinciales	0,06%	0,05%	0,10%	0,11%	0,10%
Ingresos gobiernos municipales	0,66%	0,75%	0,92%	0,99%	0,95%
<b>Total Ingresos por Niveles de Gobierno</b>	<b>14,72%</b>	<b>15,10%</b>	<b>25,55%</b>	<b>23,37%</b>	<b>27,06%</b>

Fuente: Banco del Estado<sup>4</sup>, Banco Central del Ecuador<sup>5</sup>  
Elaboración: SENPLADES

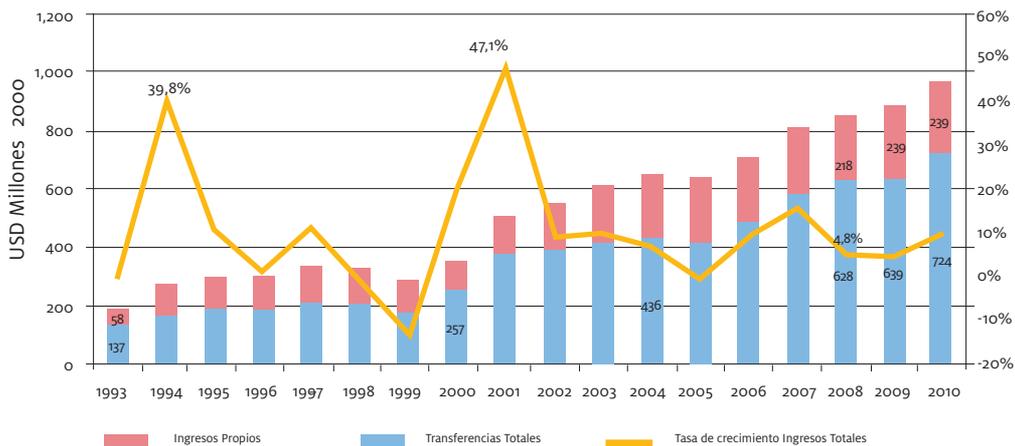
4 Banco del Estado: Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993- 2008;  
5 Banco Central del Ecuador: Boletín de estadísticas mensuales.

La evolución de los ingresos totales municipales (ingresos propios más transferencias), muestran la dependencia de las transferencias del presupuesto general del estado. Así, en el período entre 1993 y 1999, previo a la dolarización, la generación de ingresos propios representó en promedio el 36% en el total de ingresos, mientras que en el período 2000 – 2010, se presenta una disminución al 29%. Esto se explica por el

crecimiento de las transferencias a partir del año 2001 al 2010 del 91,6%, como efecto de la aplicación de la ley del 15% que estipulaba una programación anual de asignación de manera gradual<sup>6</sup>; así como por el crecimiento de los ingresos del gobierno central dado por los tributos y el petróleo, ya que las leyes de preasignaciones (FODESEC, FONDEPRO, entre otras) participaban proporcionalmente de dichos ingresos.

**Ilustración 3. Municipios: evolución de Ingresos totales**

Fuente: Banco del Estado / Elaboración: SENPLADES

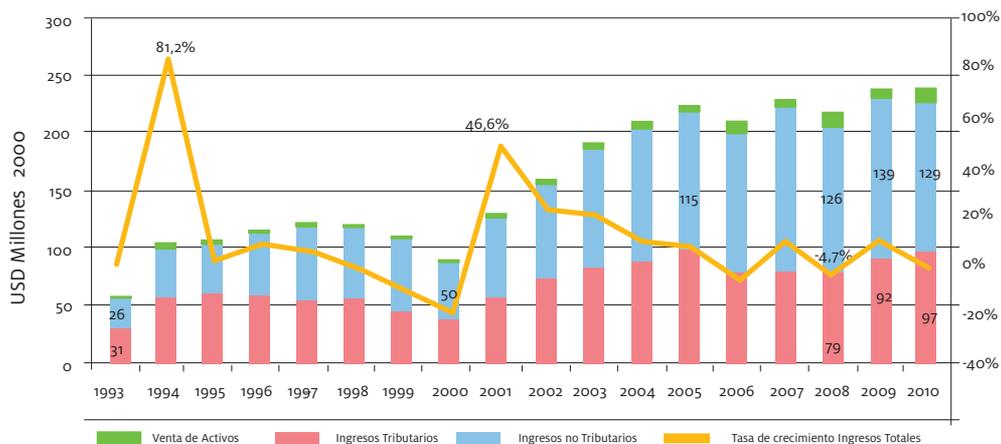


Para la descentralización, la menor participación de los ingresos propios y el incremento de transferencias desde el nivel central a los GAD municipales, se puede interpretar por un menor recaudo de tributos, dado el costo político de cobrar impuestos, tasas y contribuciones, además de la falta de incentivos

para mejorar el esfuerzo fiscal a través de la recaudación de tributos. Las cifras muestran que la recaudación promedio de ingresos tributarios<sup>7</sup> caen del 50% (1993-1999) al 41% (2000 al 2008), mientras que los ingresos no tributarios<sup>8</sup> pasan del 49% al 56% en los mismos períodos.

**Ilustración 4. Municipios: evolución de ingresos propios**

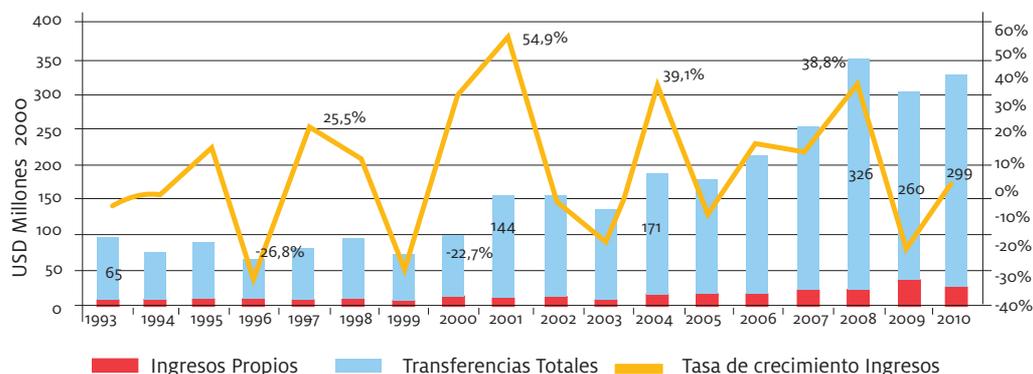
Fuente: Banco del Estado / Elaboración: SENPLADES



6 En 1997 la proporción de la Ley del 15% que debió ser transferida era del 3%, 7% en 1998; 11% en 1999 y 15% en 2000.  
 7 Los ingresos tributarios corresponden a los impuestos establecidos por ley como: predial urbano y rural, activos totales, alcabalas, patentes, otros.  
 8 Los ingresos tributarios corresponden a las tasas, contribuciones especiales de mejoras, multas y otros.

En los gobiernos provinciales la asignación de potestades tributarias históricamente ha sido reducida. Antes de la aprobación del COOTAD les correspondía un porcentaje por el impuesto al registro, y se mantiene hasta la actualidad el impuesto del 1 por mil a las Alcabalas (que es un impuesto de los municipios). Además, este nivel de gobierno

puede establecer tasas, rentas e inversiones, derechos por inscripción, multas e intereses, contribuciones especiales y otros no tributarios, siendo estos últimos los que más ingresos generan. Dicho esto, la dependencia de las transferencias del nivel central es alta, alcanzando el 75% de sus ingresos totales en el 2010.



**Ilustración 5.**  
Gobiernos Provinciales:  
Evolución de ingresos totales

Fuente: Banco del Estado/  
Elaboración: SENPLADES

El nuevo modelo de descentralización fiscal, a través del COOTAD establece las facultades tributarias por nivel de gobierno, de esta manera

se indica los principales impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora que corresponde a los GAD:

Tabla 6. **Impuestos, tasas y contribuciones por nivel de gobierno**

Niveles de gobierno	Impuestos	Tasas	Contribuciones
Regional	Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones. Propiedad de vehículos motorizados. ICE vehículos con excepción del comercial pasajeros, carga y servicios acuáticos.	Facultad de crear, modificar o suprimir en función de sus competencias	Facultad de crear, modificar o suprimir
Provincial	Propiedad Urbana Propiedad Rural Alcabalas Vehículos (Rodaje) Patentes Espectáculos Públicos Utilidad compra venta bienes inmuebles Al Juego	Aferición de Pesas y Medidas Aprobación de planos e inspección a construcciones Rastro Agua Potable y alcantarillado Recolección de Basura Control de Alimentos Habilitación y control Comercios e industrias	Construcción de vías Repavimentación urbana Aceras y cercas Obras de agua y saneamiento Desecación y rellenos de quebradas Plazas, parques y jardines Otras
Municipal	Propiedad Urbana Propiedad Rural Alcabalas Vehículos (Rodaje) Patentes Espectáculos Públicos Utilidad compra venta bienes inmuebles Al Juego	Aferición de Pesas y Medidas Aprobación de planos e inspección a construcciones Rastro Agua Potable y alcantarillado Recolección de Basura Control de Alimentos Habilitación y control Comercios e industrias	Construcción de vías Repavimentación urbana Aceras y cercas Obras de agua y saneamiento Desecación y rellenos de quebradas Plazas, parques y jardines Otras
Parroquial rural	Delegación de otros niveles de gobierno	Delegación de otros niveles de gobierno	Delegación de otros niveles de gobierno

Fuente: COOTAD  
Elaboración: SENPLADES

### 2.3.2.2 Transferencias a GAD

En lo que respecta a las transferencias de recursos desde el nivel central, tanto para municipios como para consejos provinciales, se establecieron en la década de los 90 pre-asignaciones que consistían en recursos asignados proporcionalmente a los ingresos generados en el presupuesto del gobierno central y establecidos en leyes específicas.

La distribución de los recursos por transferencias de la Ley del 15% entre los municipios y consejos provinciales, obedecieron a dos criterios principalmente<sup>9</sup>: a) población con necesidades básicas insatisfechas y b) población. Aunque el criterio de necesidades básicas insatisfechas tenía como propósito compensar a los municipios y provincias con mayores niveles de pobreza y menor capacidad de generación de recursos propios, por otra parte el criterio de población distribuyó más recursos a los territorios más poblados. Estos criterios de distribución de recursos generaron asignaciones con grandes inequidades, pues la tendencia era premiar a los territorios más poblados pero no necesariamente con mayor pobreza relativa.

Dentro de las preasignaciones más importantes estaban las originadas en rentas tributarias, Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC y Ley del Fondo de Desarrollo Provincial FONDEPRO. El FODESEC se financiaba con el 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto

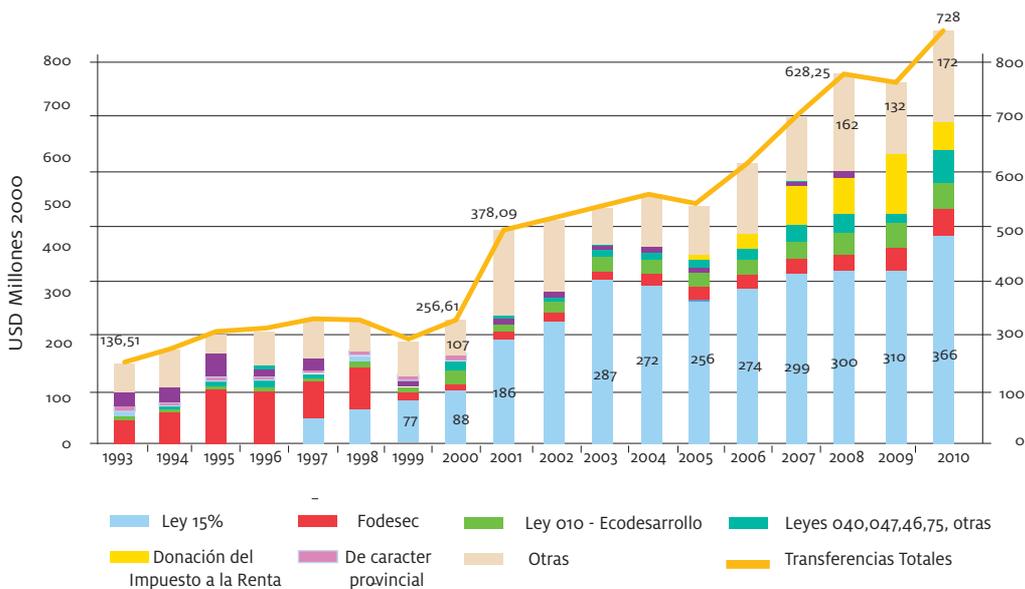
nacional, los cuales se distribuían entre los municipios capitales de provincia. El FONDEPRO se financiaba con el 2% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y se distribuía a los Consejos Provinciales. Estas transferencias también presentaron grandes inequidades, pues su criterio de distribución estaba en función de la población. Estos recursos eran transferidos sin haber sido descentralizada ni una sola competencia, y solo a favor de algunos gobiernos autónomos.

Adicionalmente, existieron leyes que asignaron recursos en función de las rentas generadas por la explotación de recursos petroleros y energéticos, entre estas se menciona: la Ley 010 – Ecodesarrollo que entrega recursos a los territorios de la región amazónica y la Ley 047 que entrega recursos por venta de energía en los territorios. Estas dos leyes fueron ratificadas en la Constitución 2008.

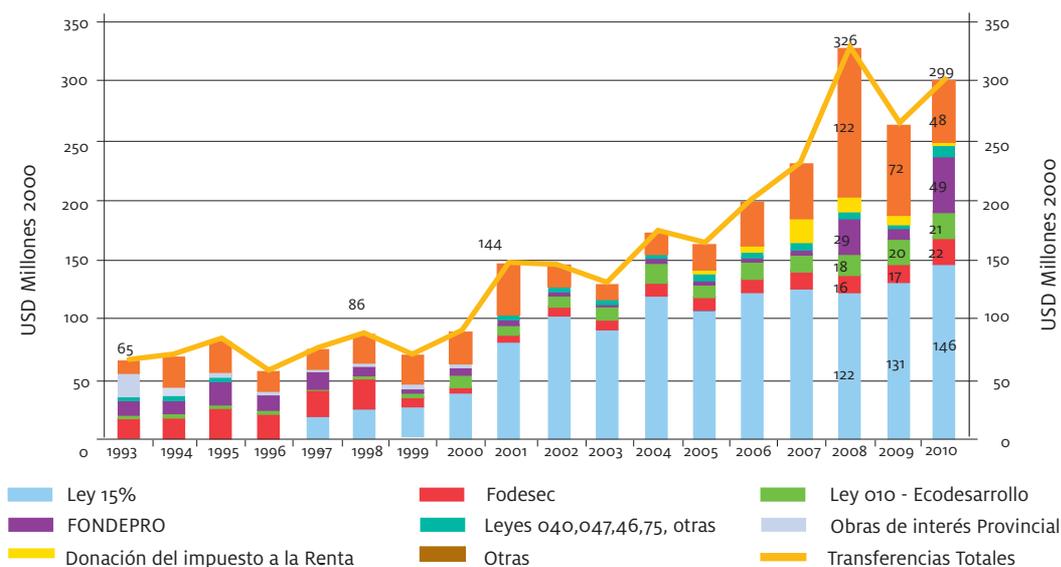
Las cifras muestran que las transferencias desde el año 1993 tienen una tendencia eminentemente creciente, la cual es más pronunciada desde el año 1999. Este crecimiento se debió principalmente a la expedición y aplicación de la Ley del 15% desde al año 1997, que posterior a la crisis financiera de 1998, el gobierno central empezó a cumplir con la programación anual de asignación fijada de manera gradual que se llegó a cumplir entre los años 2003 y 2004. Entre 1997 y 2004 las transferencias crecieron en el 99,8% para consejos provinciales y en 107,2 para municipios.

**Ilustración 6.**  
**Municipios:**  
**Evolución de las transferencias**

Fuente: Banco del Estado /  
Elaboración: SENPLADES



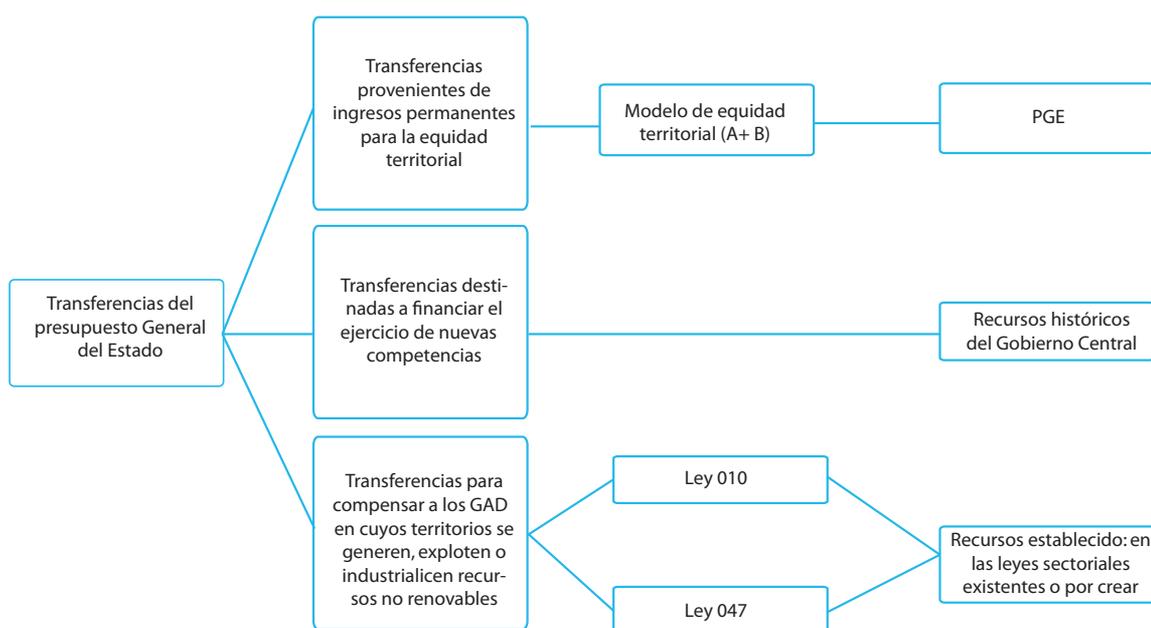
9 La Ley del 15% establecía los siguientes criterios para los municipios: a) el 50% proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas, b) el 10% en proporción a la superficie territorial y c) el 40% restante, en proporción a la población. Para las provincias la distribución de la transferencia se hacía según los siguientes criterios: a) 10% por partes iguales, b) 40% en proporción a la población y c) 50% en proporción a la población con necesidades básicas insatisfechas.



**Ilustración 7.**  
Gobiernos Provinciales  
Evolución  
Transferencias

Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: SENPLADES

El modelo actual de transferencias, como se indicó anteriormente establece tres tipos:



**Ilustración 8.**  
Modelo Actual  
de Transferencias

Fuente: COOTAD  
Elaboración: SENPLADES

El modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos que entrega el 21% de ingresos permanentes, 10% ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado para los GAD, eliminó las leyes de preasignaciones que hacían de la descentralización fiscal un proceso engorroso altamente complejo.

El monto total de los recursos es distribuido así: entre los gobiernos provinciales 27%, municipales 67% y parroquiales rurales 6%. Para cada uno de estos niveles de gobierno el

monto se divide en dos partes: a) los recursos por transferencias entregadas en el año 2010 (se toma como año base y se repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos descentralizados en ese año); y b) el monto excedente que resulta de la diferencia entre el monto total a distribuir en el año 2011 menos los recursos asignados por ley en el año 2010 se distribuirán entre los gobiernos autónomos descentralizados según lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD, en función de siete

criterios de equidad. Principalmente incorpora criterios como: densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas,

logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas de Plan Nacional del Buen Vivir.

Tabla 7. Modelo de equidad territorial / Millones de dólares

Niveles de Gobierno	Transferencias año 2010 (A)	Excedente entre 2010 y 2011 (B)	Asignación año 2011
Gobiernos Provinciales	501.08	103.43	604.51
Gobiernos Municipales	1,374.19	125.88	1,500.07
Gobiernos Parroquiales	106.51	27.83	134.33
<b>Total</b>	1,981.78	257.13	2,238.92

Fuente: Presupuesto General del Estado 2010 y 2011 – Ministerio de Finanzas.

Las transferencias para el ejercicio de nuevas competencias, de acuerdo al COOTAD (art. 154) deben estar en función del costeo de las competencias realizada por la comisión de costeo conformada para el efecto.

Adicionalmente, se establece que los recursos que financiarán estas competencias corresponden a por lo menos los mismos recursos que el nivel central de gobierno ha destinado históricamente, calculado sobre la base del promedio de los últimos cuatro años (art. 204 COOTAD).

Finalmente, el COOTAD (art. 206) establece que las comisiones de costeo considerará los siguientes criterios: a) estándares mínimos de prestación de bienes y servicios y sus costos asociados de la nueva competencia; b) estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, si existiere; c) cuantificación del gasto actual que realiza el gobierno central para las competencias ajustado por criterios territoriales y sectoriales y d) determinar el monto de transferencia.

Las transferencias por explotación de recursos no renovables, tienen por objetivo compensar a los territorios en donde se extraigan los mismos y se compense los posibles efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional.

### 2.3.2.3 GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO

La composición del gasto entre los diferentes niveles de gobierno, debe ser concordante a los ingresos que disponen, no obstante, se observa que el gobierno central concentra en promedio el 83%, esto es 12 puntos porcentuales menos que los ingresos, los cuales corresponden a las transferencias que se destinan a los GAD. Como ya se indicó, este cambio se dio después del año 1997, en el que se expidió la Ley del 15% que entregó más recursos por transferencias a los GAD.

Lo anterior se evidencia en el peso promedio del gasto de los GAD que alcanzan un 17%, muy superior al 5% de ingresos propios promedio que ellos generan en el total del Estado.

Tabla 8. Gastos por niveles de Gobierno (Composición y porcentaje del PIB)

Composición de Gastos	1994	1997	2008	2009	2010
Gastos del gobierno central sin transferencias	84,8%	84,5%	81,7%	80,3%	81,9%
Gastos gobiernos provinciales	3,4%	3,1%	4,3%	5,4%	4,7%
Gastos gobiernos municipales	11,8%	12,4%	13,8%	14,1%	12,8%
Gastos gobiernos parroquiales rurales			0,2%	0,2%	0,6%
<b>Total Gastos por Niveles de Gobierno</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Gastos en % PIB</b>	1994	1997	2008	2009	2010
Gastos del gobierno central	11,9%	11,4%	21,8%	23,9%	21,1%
Gastos gobiernos provinciales	0,5%	0,4%	1,1%	1,6%	1,4%
Gastos gobiernos municipales	1,7%	1,7%	3,7%	4,2%	3,8%
Gastos gobiernos parroquiales rurales			0,1%	0,1%	0,2%
<b>Total Gastos por Niveles de Gobierno</b>	14,0%	13,5%	26,6%	29,8%	29,4%

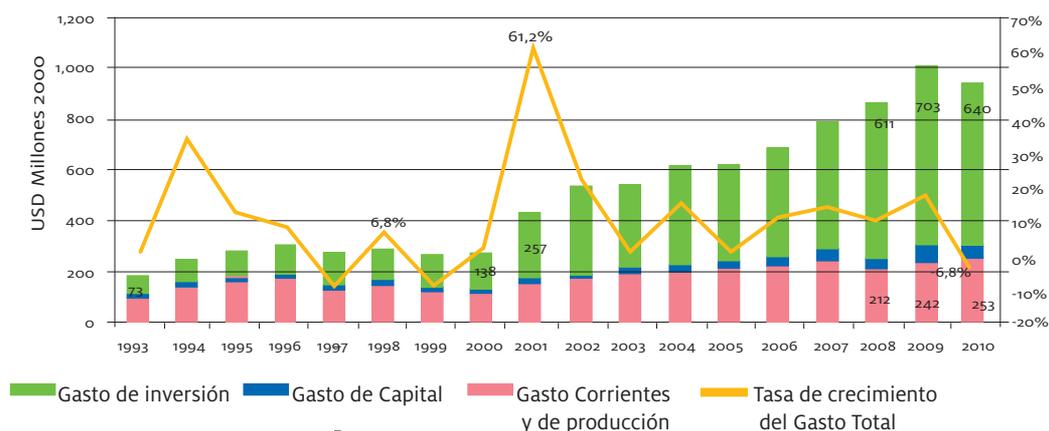
Fuente: Banco del Estado<sup>10</sup>, Banco Central del Ecuador<sup>11</sup>  
Elaboración: SENPLADES

En relación a la participación de los gastos de los GAD respecto al PIB las cifras muestran un cambio importante entre 1997 que alcanzaba el 2,1%, en tanto que al 2010 llega al 5,3%, esto es un incremento de 3 puntos porcentuales.

Este incremento del gasto está relacionado directamente con las transferencias que recibieron por las leyes de preasignaciones,

principalmente la Ley del 15% que establecía el destino de los recursos para inversión.

El gasto corriente realizado por los gobiernos municipales en el país, si bien creció en 114,8% entre el 2000 y 2010, el gasto de inversión tuvo un mayor crecimiento que fue del 362,4%, lo cual estuvo dado como ya se mencionó por los recursos de transferencias para inversión.



**Ilustración 9.**  
Municipios:  
evolución de  
gastos totales

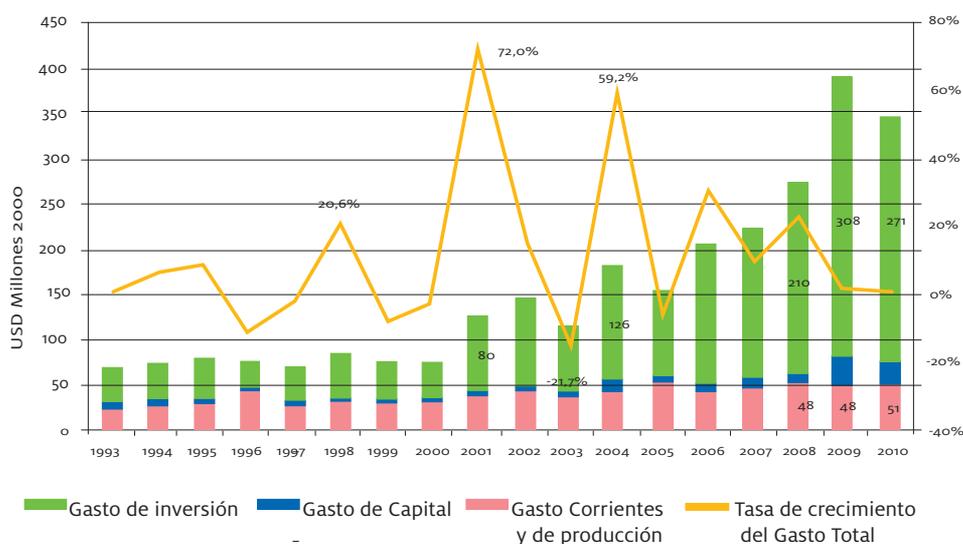
Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: SENPLADES

Dentro de la ejecución del gasto de inversión los municipios han destinado principalmente sus recursos al sector de vialidad, el cual alcanza una participación importante del 33% para el período 1993-1999 y 36% durante los años 2000-2008, en promedio.

Otros sectores en los que los municipios han invertido son: agua potable, alcantarillado y desechos sólidos; infraestructura urbana

(mercados, camales, terminales terrestres, otras); recreación; educación y salud.

En los gobiernos provinciales se destaca el hecho de que el gasto de inversión en conjunto, siempre se ha ubicado por sobre el gasto corriente. La participación del gasto de inversión crece del 57% en 1993 al 78% en el año 2010, frente a un decrecimiento de la participación del gasto corriente del 32% al 15% en el mismo período, respecto al gasto total.



**Ilustración 10.**  
Gobiernos  
Provinciales:  
Evolución de los  
gastos totales

Fuente: Banco del Estado /  
Elaboración: SENPLADES

10 Banco del Estado: Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993- 2008;  
11 Banco Central del Ecuador: Boletín de estadísticas mensuales.

En este contexto, se evidencia que en el Ecuador si bien prevaleció un Estado centralista, por cuanto la Constitución de 1998 generó un modelo voluntario y a la “carta” que complicó las transferencias de competencias a los GAD; también existió una asignación de recursos a los GAD vía transferencias por leyes sin claridad en el ejercicio de competencias. Lo cual no permitió vincular la descentralización fiscal con la administrativa.

Dado el marco legal actual, en el cual se definen de manera clara y precisa las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno, el escenario para la descentralización da un giro importante, en el cual el reto es cumplir con los mandatos constitucionales ordenados por la ciudadanía.

### **2.3.3 Descentralización Administrativa: Transferencia de competencias ordenada, obligatoria y progresiva**

Un tercer elemento fundamental en el proceso de descentralización corresponde a la transferencia de atribuciones y responsabilidades. No existe capacidad de descentralizar si sólo se transfieren recursos sin atribuciones, o viceversa. Es por ello, que en el nuevo enfoque del proceso, la transferencia de competencias por niveles de gobierno es un elemento fundamental y quizá el más rico del nuevo proceso de descentralización, sobre el cual, el COOTAD establece claramente las competencias por nivel de gobierno y busca de esta forma superar un viejo problema de superposición de roles y competencias en el territorio. Además, la obligatoriedad en la entrega de esas competencias hacia los GAD evita las clásicas negociaciones uno a uno, que demuestran un proceso de transferencia desordenado, basado en criterios políticos e intereses particulares, que mantenían polos de desarrollo inequitativo.

En este contexto, el ejercicio de competencias, entrega de atribuciones y responsabilidades a cada nivel de gobierno constituye un ejercicio fundamental para este nuevo proceso de descentralización, por ello es necesario mirar la realidad actual en este ejercicio para que el traspaso competencial se base en las necesidades reales de los territorios y en profundos procesos de democratización de los servicios.

Sobre este enfoque, las mesas temáticas para la construcción participativa del Plan Nacional de Descentralización realizaron importantes

aportes, porque identificaron problemáticas existentes en el territorio y algunas probables que dificultarían el efectivo proceso de transferencia de competencias constitucionales que serán entregadas de manera progresiva durante los próximos cuatro años.

## **2.4. Elementos transversales de la Descentralización: Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana**

El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno en la administración de sus circunscripciones territoriales impulsa un nuevo modelo de desarrollo más justo y solidario en los territorios, que busca no sólo alcanzar una mejor calidad de vida de la población, sino garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas para acceder a servicios y bienes públicos de excelencia.

En este contexto, el fortalecer las instituciones y conocer las percepciones ciudadanas en el acceso a servicios, se convierten en dos elementos fundamentales para sostener este proceso.

### **2.4.1 Fortalecimiento de las capacidades institucionales para una democratización de bienes y servicios públicos**

Otro aspecto fundamental dentro de la descentralización es la de *fortalecimiento y capacidades institucionales*. Un gran reto de todo proceso de descentralización es superar las deficiencias y limitaciones institucionales presentes en la estructura estatal en todos sus niveles de gobierno.

El fortalecimiento del talento humano en el territorio es un asunto pendiente en nuestro país: sin dicho proceso, cualquier intento de fortalecimiento del Estado es deficiente. La descentralización debe ir de la mano con un proceso de generación de capacidades y talentos humanos en el territorio; por ello, la generación de instituciones de educación superior a nivel regional puede ser uno de los retos fundamentales para impulsar la descentralización del Estado.

Es una realidad que el personal técnico y con formación universitaria es menor en los GAD que en el gobierno nacional, sin embargo, la transferencia de recursos y cada vez mayores atribuciones o competencias a los GAD exige equilibrar el grado de formación y capacitación técnica entre el gobierno central y los GAD. Tradicionalmente ha existido

una forma de enfrentar las carencias de formación del personal en los gobiernos locales, ésta ha sido la capacitación ofertada a través de cursos y programas.

La tabla que se presenta a continuación evidencia el grado de capacitación de los municipios en el 2009.

Tabla 9. Personal capacitado en el último año

Provincia	Alto	Medio	Bajo	Total
Manabí	4	7	9	20
Azuay	4	3	8	15
Los Ríos	3	2	8	13
Guayas	11	7	6	24
Loja	4	6	6	16
Morona Santiago	3	3	6	12
Cotopaxi	1	2	4	7
El Oro	6	4	4	14
Cañar	3	1	3	7
Chimborazo	5	2	3	10
Esmeraldas	3	1	3	7
Pichincha	4	0	3	7
Sucumbíos	2	2	3	7
Zamora Chinchipe	5	2	2	9
Bolívar	3	3	1	7
Carchi	1	4	1	6
Imbabura	5	0	1	6
Napo	2	2	1	5
Tungurahua	8	0	1	9
Galápagos	1	2	0	3
Orellana	3	1	0	4
Pastaza	2	2	0	4
Santa Elena	1	2	0	3
Sto. Domingo Tsáchilas	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>58</b>	<b>73</b>	<b>216</b>

Fuente: Banco del Estado 2010  
Elaboración: SENPLADES

Como se puede apreciar en la tabla, las provincias cuyo personal ha recibido mayor capacitación son: Guayas, Tungurahua y Chimborazo. Muchas de ellas aparecían en las tablas anteriores con una baja capacidad de autofinanciamiento o de recaudación. Lo cual nos podría indicar que las capacitaciones no necesariamente implican una mejoría en términos institucionales.

Durante los últimos años, tanto los gremios y asociaciones de municipios, gobiernos parroquiales y gobiernos provinciales han desarrollado esfuerzos para generar programas de formación al personal de los gobiernos locales en su respectivo nivel. En los cuadros de la tabla 10 se evidencia la oferta formativa existente para el personal de cada uno de los niveles de gobierno.

Tabla 10. Oferta Formativa del CONGOPE

Curso	Contenido	Perfil de Participantes
Programa Oferta Técnica del CONGOPE	Incluye asistencia técnica y asesoramiento y formación en las siguientes áreas de la gestión: Planificación y Ordenamiento Territorial, Descentralización Autónoma y Regionalización, Fomento Productivo, Gobernabilidad y Participación Ciudadana, Ambiente y Recursos Hídricos, Información y Gobiernos Electrónico, Comunicación Social e Imagen Corporativa, Jurídica – Legislativa, Integración territorial, conectividad, transporte y vialidad, Cooperación Nacional e Internacional.	Todos los funcionarios públicos de los gobiernos provinciales.

Fuente: CONGOPE

El CONGOPE tiene una oferta técnica de formación y desarrollo de capacidades que supera la visión limitada a la capacitación y ofrece también servicios de asistencia técnica y asesoramiento en varias áreas.

A continuación en la siguiente tabla se presenta la formación a funcionarios municipales ofertada a través de su ente asociativo AME.

Tabla 11. Oferta Formativa AME

Curso	Contenido	Perfil de Participantes
Planificación Territorial	Marco conceptual y proceso metodológico de los PDOT.	Concejal y técnicos de planificación, financieros, de ambiente y sociales
Catastro Urbano y Rural	Diagnóstico de situación actual y base legal y proceso de valoración de la propiedad urbana y rural.	Jefe de avalúos y catastros. Procurador Síndico. Director Financiero.
Control de Higiene en Manipulación y Expendio de Alimentos	Manipulación y expendio de productos cárnicos, lácteos y mariscos	Jefe de mercados, Comisarios, Inspectores.
Registro del Patrimonio Nacional	Entrega del Sistema de Información Patrimonial.	Técnicos de Planificación.

Fuente: Plan Nacional de Capacitación para las Municipalidades AME 2011

Como podemos ver, la formación ofertada por la AME a los funcionarios técnicos y autoridades municipales tiene como base la formación en cursos de capacitación. Esta formación se encuentra centrada en cuatro aspectos: planificación, catastro urbano y rural, control de

higiene y expendio de alimentos y registro patrimonial. Está dirigida a perfiles específicos dentro de los municipios. La formación se da en una diversidad de lugares del país, existe un calendario previo de los eventos de formación y las personas interesadas pueden inscribirse a

cualquier evento de formación en su localidad si cumplen con el perfil. Como vemos la oferta de la AME es una formación más específica y acotada a la capacitación.

Finalmente, en el cuadro que se evidencia a continuación se presenta la oferta de formación existente para los gobiernos parroquiales rurales.

Tabla 12. **Oferta Formativa para los gobiernos parroquiales rurales**

Curso	Contenido	Perfil de Participantes
Programa de Fortalecimiento de Gobiernos Parroquiales Rurales	Desde el 2005 el Programa Contribuye al fortalecimiento institucional de los Gobiernos parroquiales rurales, dotándoles de herramientas para la descentralización y el desarrollo territorial. Se capacita sobre todo en metodologías participativas, en normas legales, liderazgo, planificación y diseño de proyectos. Se desarrolla en alianza con: Universidad Simón Bolívar, Banco del Estado, Gobiernos Parroquiales Rurales.	Presidentes de Gobiernos Parroquiales,  Técnicos de Gobiernos, Juntas Parroquiales.
Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos de la Frontera Norte	Programa desarrollado a partir de diciembre del 2009 con el fin de fortalecer las capacidades de los funcionarios en temas de gestión, inversión y contratación pública, régimen de desarrollo, planificación y ordenamiento territorial y evaluación de proyectos. Desarrollado a través del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.	Presidentes de Gobiernos Parroquiales Rurales.

Elaboración: SENPLADES

Los gobiernos parroquiales rurales constituyen el nivel de gobierno más nuevo, es por ello que su desarrollo institucional es incipiente y presenta menos avances que el de los gobiernos provinciales y municipales. De acuerdo con el estudio realizado por Torres (2009), apenas el 21% de los gobiernos parroquiales cuenta con un local propio, el 90% del personal no ha accedido a ningún tipo de capacitación técnica, el 64% manifiesta no tener una programación de sus actividades anuales. El 28% de los presidentes de gobiernos parroquiales rurales tienen un nivel de instrucción superior<sup>12</sup>. A través de la tabla podemos ver que el programa más importante de formación para los gobiernos parroquiales rurales se desarrolla en la Universidad Andina Simón Bolívar y el IAEN.

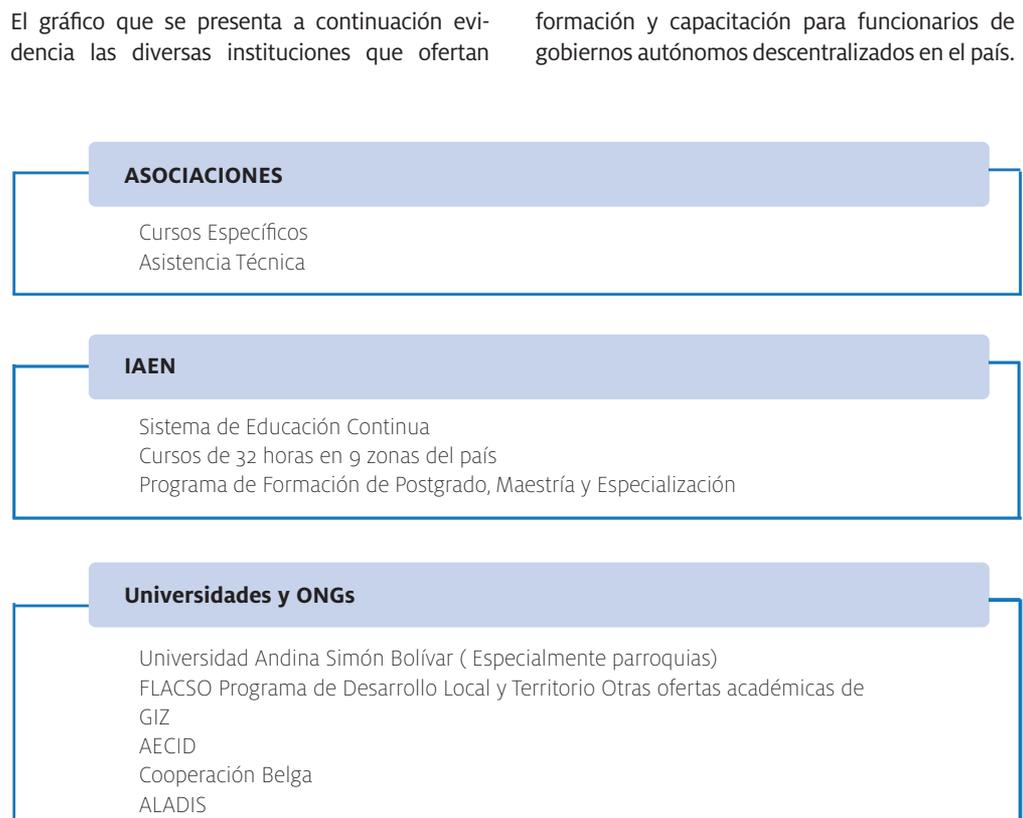
La revisión detallada de las ofertas de formación para cada uno de los niveles de gobierno nos muestra algunas evidencias:

- a. No existe una formación global para funcionarios técnicos y autoridades locales.
- b. La oferta de formación de cada gremio es diferente así como sus técnicas, recursos y espacios. La experticia que cada gremio ha desarrollado en este tema es un potencial que podría tener más fuerza si existiera un acercamiento entre gremios y niveles de gobierno y si se generara un sistema de formación, capacitación y asistencia técnica para cada nivel de gobierno.
- c. Los contenidos de la formación que se está ofertando no están actualizados con las nuevas atribuciones y competencias que los GAD tendrán en el futuro.
- d. Existe una débil coordinación con Centros de Investigación, Universidades Regionales y Universidades Nacionales.

12 Torres, Marcelo. Tesis FLACSO: *Las Juntas Parroquiales rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno*.

### Ilustración 11. Oferta Formativa para GAD

Elaboración: SENPLADES



Elaboración: SENPLADES

Es necesario avanzar hacia un esquema de formación, asistencia técnica y capacitación global en función de las nuevas atribuciones de cada nivel de gobierno y de las necesidades comunes de fortalecimiento institucional. De acuerdo a los debates producidos en los talleres participativos para la construcción de este plan, la problemática fundamental que los GAD ven en el proceso de descentralización, con la debilidad institucional para asumir nuevas competencias, la falta de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno y la debilidad en la articulación con la planificación.

Finalmente, se puede atender las necesidades de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades, a través de la cooperación internacional no reembolsable, cuya gestión es competencia de todos los niveles de gobierno y deberá ser ejercida de manera articulada con las políticas nacionales y con las necesidades reales de los territorios.

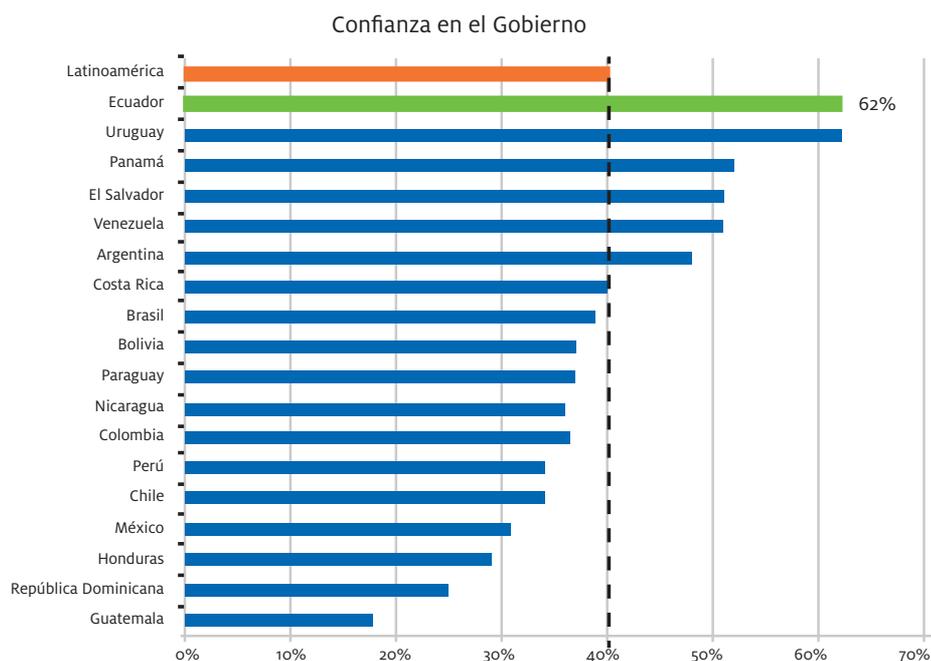
#### 2.4.2 Participación y Percepciones ciudadanas

No es posible cerrar un diagnóstico de la descentralización sin analizar los actores sociales, la participación y percepciones de la ciudadanía. Si los cambios sociales no se asientan sobre

formación y capacitación para funcionarios de gobiernos autónomos descentralizados en el país.

la sociedad, si la sociedad no percibe que la calidad de los servicios públicos mejora en su localidad y no toma parte activa en los procesos de cambio, entonces el proceso de descentralización no habrá cumplido con su fin mismo. En esta última parte se tratará de revisar la situación actual de la participación ciudadana, rendición de cuentas y las percepciones de la ciudadanía frene al funcionamiento del Estado y los servicios en el territorio.

El Ecuador atraviesa sin duda un momento de transición. Al igual que muchos países de la región, en el Ecuador se ha vivido un periodo de reformas constitucionales, legales, institucionales y políticas. Tras una década de crisis política e inestabilidad, caracterizada por interrupciones presidenciales, altos grados de insatisfacción con la democracia y desconfianza en el sistema político y las instituciones; nuestro país ha iniciado un proceso de reforma cuyo punto de inicio está dado por la elección de un gobierno aceptado por la mayoría de ecuatorianos. Al 2011, el Ecuador junto con Uruguay encabezan el grado de confianza en su gobierno con el 62%, muy por encima del promedio de los países latinoamericanos que corresponde al 40%, como se puede ver en el siguiente gráfico:



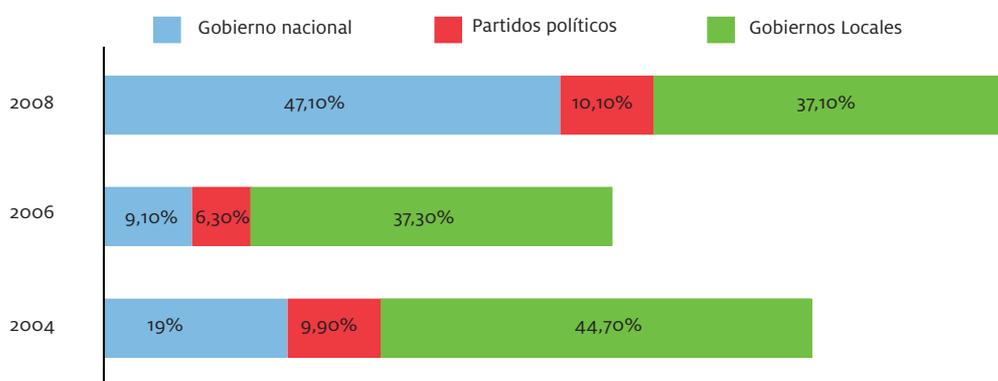
**Ilustración 12.**  
Confianza en el gobierno en países de América Latina

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2011

Una amplia gama de teorías que intentan explicar la organización, participación y el control que los ciudadanos ejercen, han señalado que ciertos elementos como la confianza, la satisfacción con la vida y la solidaridad permiten entender el grado de participación existente en las sociedades y la calidad de sus democracias. Los estudios de Putnam sobre capital social, dieron proyección a esta línea de pensamiento más comunitarista y republicana de la democracia. Putnam (1994) realiza un estudio sobre capital social y demuestra que en Italia, la existencia de una comunidad con un alto grado de solidaridad había permitido un mejor funcionamiento de la democracia. El capital social se refiere a las características de

organización social, tales como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas.

La confianza en las instituciones democráticas ha sido un elemento ampliamente estudiado en todos los países. Los países de América Latina que han pasado por grandes crisis políticas y el cambio de las instituciones compartieron grados muy bajos de confianza y legitimidad en el sistema durante la década pasada. El cuadro que se muestra a continuación expresa la evolución del grado de confianza en el Ecuador hacia el gobierno nacional, los partidos políticos y los gobiernos municipales.



**Ilustración 13.**  
Evolución confianza institucional en el Ecuador

Fuente: Proyecto de Opinión Pública Universidad de Vanderbilt LAPOP

Como se puede ver en el gráfico y en los datos que se han expuesto. Entre el 2004 y el 2006 los grados de confianza se deterioraron en al menos tres puntos en todas las instituciones del sistema político. Los grados de confianza expresados por la población hacia los partidos políticos y el gobierno nacional habían descendido notablemente a lo largo de la última década. Según datos del Proyecto de Opinión Pública, en el 2005 el Ecuador tenía los últimos puestos en legitimidad y confianza del sistema político. Los municipios por su parte gozaban de una mejor calificación por parte de los ciudadanos, esto se puede deber a que durante el periodo neoliberal, la participación y acción colectiva de las organizaciones y movimientos sociales tuvo

una vía de expresión en las instituciones locales, especialmente en los municipios.

A partir del 2007 se puede ver que el movimiento que las variables arrastraban en años pasados cambian. La confianza en el gobierno nacional se incrementa notablemente llegando a estar por encima de la confianza en todos los ámbitos, incluida la expresada por los municipios en años anteriores que se mantiene estable y no mejora a partir del 2006.

Además de la confianza, el uso y la valoración que las personas dan a los servicios públicos son buenos indicadores de la legitimidad de las instituciones. Nuevamente, a nivel latinoamericano, actualmente el Ecuador encabeza el índice de satisfacción con los servicios del Estado:

Tabla 13. Índice de satisfacción de los servicios del Estado<sup>13</sup>

País	TOTAL 2009	TOTAL 2010	TOTAL 2011
Ecuador	5,0	6,1	6,7
Uruguay	7,3	6,4	6,4
El Salvador	5,9	5,6	6,2
Costa Rica	5,9	5,9	5,9
Argentina	4,5	5,6	5,9
Panamá	5,2	5,1	5,6
Nicaragua	5,1	5,4	5,5
Colombia	5,9	5,1	5,2
México	5,0	5,0	4,9
Guatemala	5,4	4,3	4,7
Venezuela	4,6	4,8	4,7
República Dominicana	5,5	4,9	4,5
Paraguay	4,5	4,3	4,4
Chile	5,5	5,3	4,3
Honduras	5,3	4,0	4,3
Brasil	4,3	5,0	4,2
Bolivia	4,7	3,9	4,1
Perú	3,9	3,7	3,9
Latinoamérica	5,2	5,0	5,1

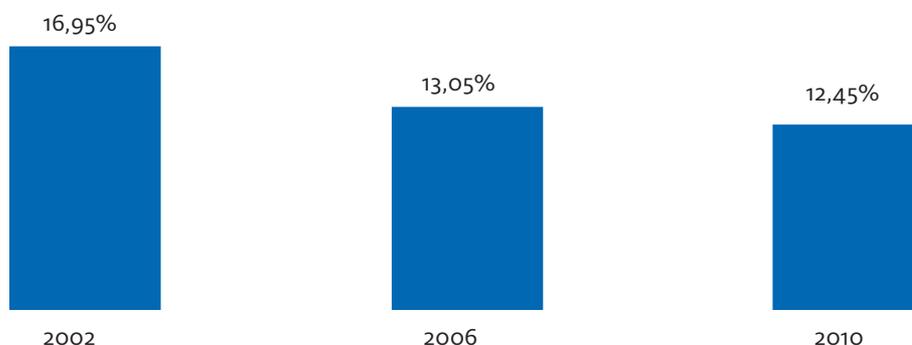
Fuente: Corporación Latinobarómetro 2011

<sup>13</sup> El total del índice toma valores entre 0 y 11. En donde 0 es para nada satisfecho y 11 es simplemente satisfecho con los servicios públicos. Este índice se compone a partir de resultados de la pregunta "Satisfacción con los servicios públicos centrales y municipales."

Sin embargo, el gráfico que se expresa a continuación demuestra cuánto se han acercado los

ciudadanos a las instituciones públicas en el territorio en nuestro país, en una línea progresiva del tiempo.

- ¿Ha solicitado ayuda o ha presentado una petición a alguna oficina, funcionario, concejal o síndico de la localidad en los últimos 12 meses?



**Ilustración 14.**  
Solicitudes de ayuda en la localidad en el Ecuador

Fuente: Proyecto de Opinión Pública Universidad de Vanderbilt LAPOP

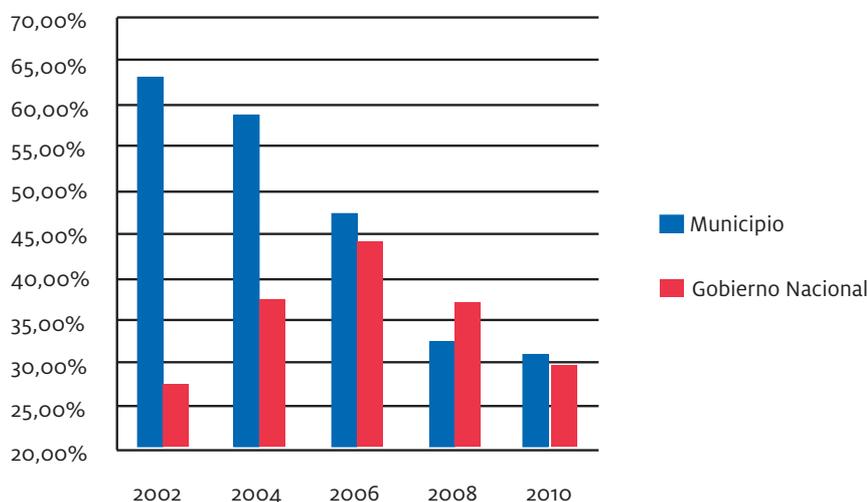
Hay un descenso de más de cuatro puntos en el uso de las instituciones estatales a nivel local. Pese a que ha habido un incremento significativo de los recursos en el territorio, no ha existido una repercusión de dicho incremento en un mayor uso de los servicios públicos locales y, por tanto, en su mejoría.

Esta situación puede estar dada por dos posibles explicaciones: a. una mejoría significativa en la confianza del funcionamiento del gobierno central lo que hace que los ciudadanos quieran resolver todas sus cuestiones en el espacio nacional y pierdan la referencia a lo

local, b. Una baja en la calidad de los servicios de la localidad y consecuente menor uso de las instituciones en la localidad para la resolución de los problemas en la población. El proceso de descentralización a fortalecerse en los próximos años, debe tener como una de sus finalidades la reconfiguración de la confianza de las instituciones locales, lo cual sólo es posible cuando se mejora la calidad de los servicios públicos.

El gráfico que se presenta a continuación refleja la percepción ciudadana de quién debería tener más responsabilidades.

Tomando en cuenta la calidad de los servicios, ¿quién debería tener más responsabilidades?



**Ilustración 15.**  
Percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios en el Ecuador

Fuente: Proyecto de Opinión Pública Universidad de Vanderbilt LAPOP

Lo que es evidente en el gráfico es una baja en la valoración de los servicios públicos a nivel local. En el 2002 la ciudadanía en nuestro país opinaba que el municipio es el espacio que debía tener mayores responsabilidades. Esto se debía a una alta legitimidad del espacio local y una pérdida de confianza de los gobiernos nacionales. A medida que ha mejorado la confianza en el gobierno nacional, la confianza, valoración de los servicios públicos y la idea de que los

gobiernos locales deberían tener más responsabilidades ha bajado significativamente. En el caso del municipio ha descendido de 63.07% a 30.10% lo cual es un descenso de más de la mitad de puntos.

A nivel latinoamericano la satisfacción con los servicios públicos municipales tampoco se ha incrementado, manteniéndose la tendencia, como se desprende del siguiente cuadro:

Tabla 14. Satisfacción con servicios públicos municipales en América Latina

Servicios Públicos	2006	2007	2008	2008	2010	2011	Promedio
Recolección de Basura	51	51	52	53	50	52	52
Áreas verdes y espacios públicos	51	48	50	52	52	53	51
Alcantarillado	45	45	44	47	44	45	45
Servicios Municipales	44	42	44	47	46	46	45
Transporte público	45	43	45	48	40	44	44
Caminos y pavimentación	41	38	40	45	41	41	41

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2011

Todas estas percepciones ciudadanas nos llevan a la conclusión de que el proceso de descentralización debe buscar un afianzamiento de las instituciones en la localidad, una recuperación de la confianza institucional y una progresiva pero significativa mejora de la calidad de los servicios en los territorios. La experiencia del Ecuador en las últimas dos décadas permite entender que el espacio local es un espacio fundamental para la generación de acción colectiva y el fortalecimiento de los actores.

Por ello, una de las posibles líneas de trabajo en el desarrollo de una cultura participativa y de control social en el Ecuador podría ser la recuperación y el fortalecimiento de los

espacios participativos en los gobiernos locales y en los territorios y el incentivo a la participación en dichos espacios. La conexión de los espacios participativos de las localidades con el espacio nacional podría ser una buena estrategia para el momento actual.

Finalmente, un indicador fundamental de la gestión del Estado en el territorio es la rendición de cuentas. La cultura de transparencia de la gestión y rendición de cuentas es todavía débil e incipiente en el país. El gráfico que se presenta a continuación expresa la rendición de cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados en el 2010.

Tabla 15. Rendición de Cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2010

Nivel de Gobierno	Número	Informe entregado	Falta
Cantones	221	58 26,24%	163 73,76%
Parroquias	802	90 11,2%	712 88,79%
Provincias	24	15 62,5%	9 37,5%

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Es evidente en la tabla la falta de una cultura de transparencia en la gestión de los GAD. Pese a que la ley lo exige, un 73,76% de los cantones, un 88,79 de las parroquias y un 37,5% de las provincias no entregaron un informe de rendición de cuentas en el 2010.

Es fundamental entonces, avanzar hacia una cultura de mayor participación ciudadana, transparencia y control social, como elementos fundamentales para garantizar una mayor justicia económica y democrática en el territorio.

# 3

## Proceso de construcción participativa del Plan Nacional de Descentralización

En el marco de la construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir, la construcción del Plan Nacional de Descentralización tomó como principio básico la articulación transversal de mecanismos de participación que permitan asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos en la planificación y programación del proceso de descentralización.

La importancia del proceso de descentralización como uno de los mecanismos para la reestructuración del Estado no puede reducir la participación ciudadana a un método o a un conjunto de técnicas para legitimar un proceso, de ahí que en el proceso participativo para la construcción de este plan se crearon mecanismos necesarios para asegurar un sistema de participación social, condición necesaria para que los ciudadanos formen parte de la formulación de éstas propuestas. En este sentido partimos de una visión sistémica en la que se articulan mecanismos de participación en las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; pág. 21).

La descentralización implica que los distintos niveles de gobierno adquieran un carácter más dinámico, no solo por sus nuevas responsabilidades como gestores de nuevas competencias sino también por su rol articulador entre actores políticos y sociales. En relación a este gran desafío se considera la corresponsabilidad de los distintos actores tanto en el diseño como en la ejecución y gestión de las acciones públicas concernientes al proceso de descentralización, de ahí que la construcción de este Plan responde a un procedimiento

sostenido de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales.

### 3.1. El enfoque de la participación en el Plan Nacional de Descentralización

La participación ciudadana para la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas está reconocida como un derecho constitucional, consagrado en la Ley de Participación vigente en el país. En el actual modelo de Estado, las decisiones deben tomarse con una amplia gama de actores directa e indirectamente involucrados. La ciudadanía deja de ser un simple receptor de políticas públicas y pasa a tomar parte fundamental en la toma de decisiones con el Estado. En ese marco, el Consejo Nacional de Competencias con el apoyo técnico de la Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES ha planteado un amplio debate nacional sobre el proceso actual de la descentralización, sus rupturas con respecto al modelo anterior y sus perspectivas.

Así, la construcción participativa del Plan Nacional de Descentralización respondió a los siguientes principios:

**Implementar el diálogo** en el territorio sobre el proceso de descentralización actual, fomentar el debate sobre la problemática en el ejercicio de las competencias, la transferencia de nuevas competencias constitucionales, el fortalecimiento institucional y la descentralización fiscal y llegar acuerdos técnico-políticos que permitan el

involucramiento de todos los actores en el proceso a implementarse en los próximos cuatro años.

**La posibilidad de disensos y conflictos** entre perspectivas es también real, por tanto el enfoque de participación no pretende eliminar o rechazar opiniones contradictorias sino analizar las diversas perspectivas y opiniones como un ejercicio democrático y además como un mecanismo que acrecienta el proceso. La existencia de visiones diferentes alerta muchas veces sobre realidades que están sucediendo y frente a las cuales se deben tomar decisiones y planificar acciones.

**Revalorización de la experiencia** de los participantes del territorio, lo que supone la participación de actores y no solo de participantes que den soporte o contengan el proceso. A partir de este enfoque se contrasta los aportes de los especialistas y expertos en descentralización con las experiencias y realidades de los participantes en el territorio con la finalidad de que la construcción de la política pública, además de registrar consistencia técnica sea coherente con la realidad local.

**Visión sistémica**, en la que se articule el proceso de descentralización a la planificación nacional con la finalidad de construir un proceso articulado que tenga como base la integralidad del Estado y sus interrelaciones con los otros niveles de gobierno.

### 3.2. Planificación Participativa

Con la finalidad de iniciar un proceso sostenido de consulta, diálogo y debate se planteó previamente la articulación de la planificación y la gestión pública involucrando a las instituciones desconcentradas del ejecutivo. Ésta intervención sinérgica logró la optimización de las acciones puesto que fueron los representantes del ejecutivo en el territorio quienes tuvieron el primer acercamiento con los representantes de los GAD y las organizaciones sociales locales. Esto permitió crear las bases para la construcción de mecanismos de participación para mantener un proceso dinámico con la participación diversa de actores. A partir de esta

primera acción se desplegaron procesos de diálogo y debate sobre el proceso de descentralización a nivel nacional, entre distintas instituciones y variados actores que dieron sus aportes y reflexiones en los diferentes canales utilizados para la formulación de este plan.

### 3.3. Diálogo y concertación

La descentralización requiere de la acción articulada de instituciones y actores para desarrollar un proceso dinámico que permita fortalecer el Estado en todos sus niveles. Desde esta perspectiva se realizaron procesos de diálogo con actores que cuentan con experiencia en el territorio y que han impulsado procesos exitosos de gestión participativa. En este proceso la planificación contó con los aportes del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y del Consejo de Gobiernos Parroquiales Rurales, posibilitando la formulación de propuestas más concretas, el involucramiento de sectores que no han sido tomados en cuenta históricamente y un acercamiento a los actores y realidades locales.

### 3.4. Talleres de participación

Sin embargo, la discusión y formulación del Plan Nacional de Descentralización responde a un proceso sostenido de consulta pública con la finalidad de identificar propuestas de políticas nacionales sobre la descentralización con los aportes de los diferentes actores y sobre las necesidades reales de los territorios y de los distintos niveles de gobierno a fin de fortalecer la democracia, disminuir las brechas y lograr la redistribución de los recursos.

El diálogo mantenido en todas las provincias, del país tuvo al menos tres efectos fundamentales:

- a. Equidad en el diálogo a través de la implementación de 24 talleres de construcción y consulta en todo el territorio. Generalmente estos procesos se centralizan en las ciudades más grandes o con mayor población, en este caso el proceso llegó a todas las provincias del país.
- b. Se concretó una amplia y diversa participación de actores: municipios, parroquias, provincias, entidades públicas

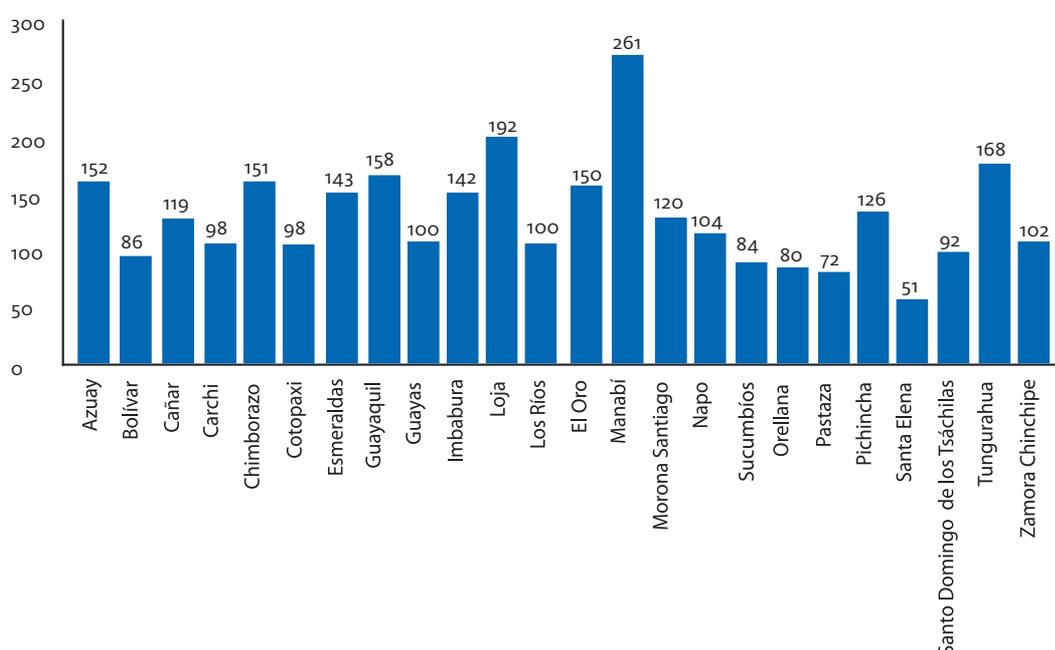
desconcentradas así como organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil.

- c. En términos de aportes a la construcción del Plan, los talleres lograron concretar problemáticas y políticas fundamentales para el proceso en cada territorio sin desarticularse de la planificación nacional.

A través de una amplia convocatoria se desarrollaron los 24 talleres en cada una de las provincias del país, logrando la participación de

prefectos, alcaldes, concejales, consejeros, presidentes y vocales de juntas parroquiales, delegados del ejecutivo en el territorio, representantes organizaciones de la sociedad civil. Más de 3000 participantes discutieron sobre cuatro ejes temáticos: 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria 3) Infraestructura Pública 4) Ambiente, Agua y Patrimonio.

Asistieron a cada taller un promedio de 120 participantes. En algunas provincias se logró mayor participación que en otras.

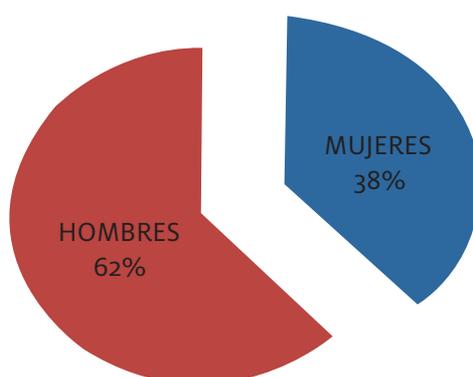


**Ilustración 16.**  
Participación total por provincia

Fuente: CNC  
Elaboración: SENPLADES

El proceso estuvo marcado por una participación mayor de hombres en contraste con la participación de mujeres, conforme el siguiente gráfico,

esto refleja que en las instituciones de los territorios son los hombres quienes todavía tienen mayor acceso a los cargos públicos de dirección y técnicos.



**Ilustración 17.**  
Participación de hombres y mujeres

Fuente: CNC  
Elaboración: SENPLADES

En términos generales, la participación de organizaciones sociales y ciudadanía correspondió al 43% del total de participantes, frente a un 36% de representantes de gobiernos locales, y un 21% de técnicos de las distintas carteras de Estado en

el territorio. Además existió una fuerte participación de organizaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas sobre todo en las provincias de la Amazonía, la sierra centro y en las provincias de Esmeraldas y Manabí en la costa.

Tabla 16. Participación de actores e instituciones en el proceso

Participantes	No. Personas	No. Instituciones	% Participación
Ciudadanía (C)	1269	333	43%
Ejecutivo desconcentrado (EJE)	613	287	21%
Gobierno provincial (GP)	118	23	4%
Gobierno municipal (GM)	282	123	9%
Gobierno parroquial rural (GPR)	672	408	23%
<b>TOTAL</b>	<b>2954</b>	<b>1174</b>	<b>100%</b>

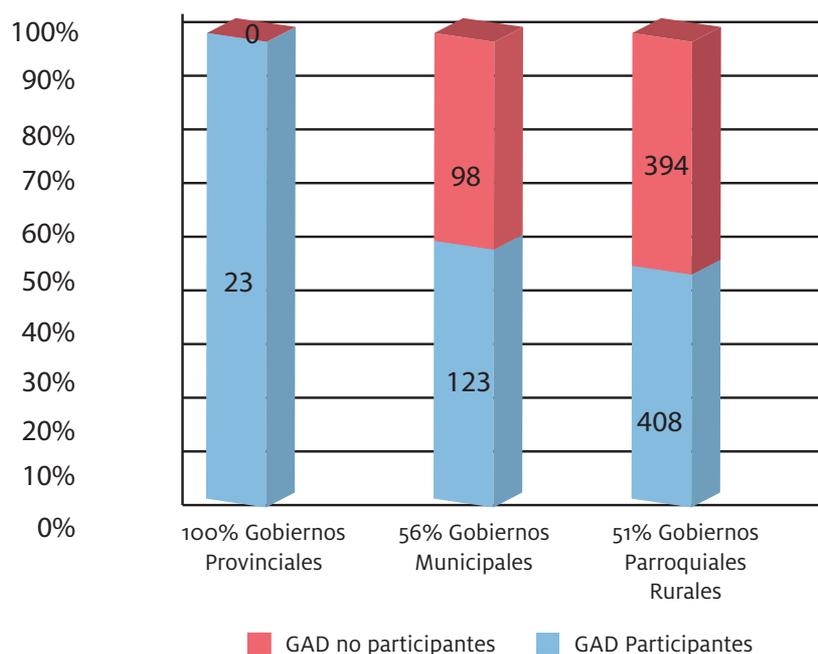
Fuente: CNC  
Elaboración: SENPLADES

La composición de la participación de organizaciones de la sociedad civil fue diversa. Así por ejemplo, la representación de actores fundamentales en los sectores de tránsito y transporte fue baja a nivel nacional, a diferencia de la participación contundente de organizaciones y usuarios del agua que estuvieron presentes masivamente en todo el proceso. Esto refleja que la participación es más fuerte en temas más ligados a necesidades básicas que todavía no han sido resueltas.

Respecto de gobiernos autónomos descentralizados, se registra la participación de 408 gobiernos parroquiales rurales, es decir el 50,8% del total de GAD parroquiales rurales existentes a nivel nacional. De los GAD municipales se registra la participación de 123 de un total de 221, es decir el 56% del total de municipios a nivel nacional. Además se obtuvo la participación de todos los gobiernos provinciales, 23 representantes de las 23 provincias que participaron en el proceso.

### Ilustración 18. Participación de GAD en el proceso

Fuente: SENPLADES  
Elaboración: SENPLADES



La mayoría de mesas en todo el país contó con una participación diversa y abrió un diálogo técnico-político sobre las diferentes dimensiones de la descentralización. Parroquias, municipios, provincias, representantes del ejecutivo en el territorio y organizaciones de la sociedad civil se integraron a las jornadas de discusión

sobre la descentralización. El diálogo en las mesas fue amplio, la retroalimentación fue de dos vías puesto que permitió recoger los aportes de cada uno de los participantes y además se logró informar y socializar los avances del proceso actual de descentralización y las rupturas con respecto al anterior modelo.

### 3.4.1 Aportes al Plan Nacional de Descentralización

El proceso evidenció altas expectativas de los participantes sobre la descentralización, apertura hacia el cambio y concordancia de sus aportes con los principios constitucionales, así como actitud positiva frente al proceso de descentralización en los próximos cuatro años.

El proceso de diálogo fue importante, permitió abrir espacios de debate y reflexión

y permitió identificar problemáticas recurrentes en el territorio. De esta manera se logró consolidar y articular los planteamientos técnicos con la realidad local para posteriormente definir políticas y metas sobre la descentralización en forma conjunta y participativa. A continuación las problemáticas y propuestas de políticas resultantes de los talleres por sector:

Tabla 17. Temas recurrentes en los talleres de consulta a nivel nacional

Ejes temáticos	Problemáticas	Políticas propuestas
Vialidad, Tránsito y Transporte	Hay una estructura monopólica de las cooperativas de transporte en el territorio	Socializar y aplicar la Ley de Control del Poder de Mercado en el territorio.
	Los GAD tienen una estructura mínima como para asumir una competencia con tantas problemáticas y conflictividades por resolver.	Mejorar las capacidades de control de los GAD en el territorio para que puedan asumir la competencia.  Generar mancomunidades para el tema de tránsito entre niveles de gobierno.
	Las instituciones que han manejado históricamente la competencia de tránsito, pueden tener un celo institucional.	Definir un proceso para asegurar el traspaso de la competencia a los GAD sin que se pierda el conocimiento acumulado.
	No existe en el país una planificación adecuada e integral de la vialidad.	Fortalecer los procesos y mecanismos de planificación en el territorio y articular las planificaciones de los diferentes niveles de gobierno.
	La vialidad en las zonas rurales ha sido abandonada, no se da importancia a los caminos vecinales.	Realizar convenios con gobiernos parroquiales para la planificación adecuada de la vialidad rural.

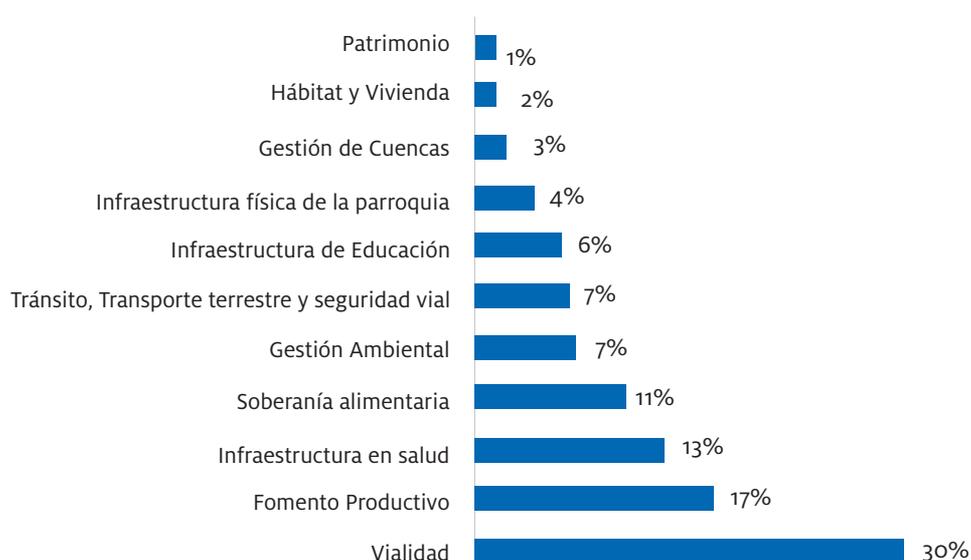
Fomento Productivo y seguridad alimentaria	<p>Tradicionalmente se ha entendido el fomento productivo como las actividades agrícolas y el fomento productivo es mucho más que la agricultura.</p> <p>Los encadenamientos productivos son un eje que no se ha trabajado históricamente</p>	<p>Realizar una planificación integral de la producción y el modelo de producción de todo el país.</p> <p>Definir la vocación productiva de cada localidad en el país.</p> <p>Mejorar las capacidades institucionales de los GAD en el tema de fomento productivo y en la planificación de encadenamientos productivos.</p> <p>Fortalecer el talento humano del país y mejorar e incrementar recursos para la formación del recurso humano para la producción no solo agrícola.</p>
Infraestructura Pública	<p>No existe una planificación adecuada del uso del suelo y la infraestructura pública se levanta desordenadamente.</p> <p>Es preocupante que ahora los GAD sólo tengan la competencia de infraestructura pública cuando han existido experiencias exitosas de colegios y escuelas municipales o provinciales.</p> <p>La infraestructura en salud y educación puede ser utilizada como un instrumento político de autoridades.</p> <p>Históricamente ha existido un abandono de la infraestructura pública en las zonas rurales, se prioriza lo urbano y la construcción en las áreas rurales es más costosa.</p>	<p>planificación en los GAD y su articulación con los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Fomentar la firma de convenios entre nivel nacional y GAD para el manejo de ciertos temas educativos que han tenido éxito históricamente.</p> <p>Fomentar la realización de convenios y acuerdos entre GAD para la planificación de la infraestructura desde las necesidades.</p> <p>Priorizar en los planes la infraestructura rural.</p> <p>Involucrar a las parroquias en la ejecución de ésta competencia a través de convenios de subsidiaridad.</p>
Agua, Ambiente y Patrimonio	<p>La política nacional es contradictoria con el cuidado del ambiente y protección de las cuencas hidrográficas.</p> <p>No existe capacidad institucional en los GAD para el control de daños ambientales.</p>	<p>Establecer grandes acuerdos nacionales sobre la minería y otras actividades extractivas que contradicen las políticas ambientales definidas en el Plan Nacional del Buen Vivir.</p> <p>Fortalecer las capacidades de control ambiental de los GAD.</p>

	<p>El traspaso de esta competencia exime a los sectores estratégicos cuya explotación es la que mayores daños ambientales genera.</p> <p>Las facultades sobre las cuencas hidrográficas se están dando, en su mayoría, a un nivel de gobierno que todavía no existe (la región) y que se creará en el largo plazo.</p> <p>No existe un inventario nacional de los bienes patrimoniales intangibles.</p> <p>No existen recursos adecuados para el cuidado y protección del patrimonio cultural.</p>	<p>Generar acuerdos y diálogo para la explotación de sectores estratégicos.</p> <p>Las provincias podrían asumir la planificación de las cuencas hasta que se cree el nivel regional.</p> <p>Realizar un Programa Nacional para la realización de un inventario nacional de los bienes patrimoniales.</p> <p>Fomentar actividades turísticas comunitarias que generen recursos para la preservación de bienes patrimoniales.</p>
--	--	--

Elaboración: SENPLADES

Además de la identificación de los problemas en el territorio con respecto al proceso de descentralización, los participantes de todas las provincias del país realizaron un ejercicio de priorización de las competencias. Aunque se ha planteado el año 2015 como tiempo límite para la transferencia obligatoria de las competencias exclusivas constitucionales, el proceso ha iniciado con algunas transferencias vía ley, otras se mantienen vigentes por convenios anteriores y las competencias de riego y gestión de la cooperación

internacional se transfirieron ya con la nueva institucionalidad creada para el efecto (Consejo Nacional de Competencias). Del proceso participativo ha resultado la priorización de competencias para los siguientes cuatro años: la competencia de vialidad, fomento productivo e infraestructura en salud son las más solicitadas a nivel nacional. Los criterios que consideraron los participantes para este ejercicio fueron la necesidad de la población y la capacidad institucional que tendría el GAD para asumir la competencia:



**Ilustración 19.**  
Priorización de competencias a nivel nacional

Fuente: CNC  
Elaboración: SENPLADES

### 3.5 Grupos focales

Adicionalmente a los talleres, este mecanismo fue orientado como una acción de consulta y diálogo con expertos sectoriales, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, agencias cooperantes, responsables

de la rectoría nacional de las competencias a descentralizarse, y asociaciones de los GAD<sup>14</sup>. Alrededor de 75 expertos trataron aspectos legales, técnicos, políticos y administrativos de la descentralización en complementariedad con el proceso realizado en los territorios a nivel nacional.

Ilustración 20.  
Participación en  
grupos focales

Elaboración: SENPLADES



Tras la problemática identificada por los participantes en los 24 talleres realizados en todas las provincias del país, los grupos focales se concentraron en tres ejes de consulta relacionados con las principales dificultades planteadas en los territorios: a) política fiscal, b) fortalecimiento institucional y c) gestión pública

descentralizada. A través de este dispositivo se consiguió el compromiso efectivo y proactivo de los actores en el proceso de descentralización y se recogieron aportes y recomendaciones que sirvieron de base para la construcción de objetivos, políticas y programas. A continuación los resultados de los grupos focales:

Tabla 18. Consulta a nivel nacional: recomendaciones de los grupos focales

Política Fiscal
Impulsar la transferencia de competencias con recursos considerando los recursos necesarios, así como los disponibles en el Presupuesto General del Estado. Impulsando un sistema de transferencias equitativo entre los territorios.
Fortalecer la autonomía en los GAD, a través de sus capacidades tributarias, impositivas y recaudatorias en función de sus competencias y mediante el apoyo en la gestión de sus finanzas públicas.
Coordinar entre las diferentes entidades públicas los mecanismos de acceso a crédito a GAD de tal manera que se genere alternativas de financiamiento para las competencias a ser ejercidas.
Desarrollar el sistema nacional de información con fines de descentralización, en el cual es importante determinar la información a nivel central con los otros niveles de gobierno, para el manejo de información a nivel de competencias y por nivel de gobierno.
Promover el fortalecimiento en aspectos fiscales que permitan mayor autonomía y eficiencia en la gestión pública.

14 Entidades que participaron en el proceso: Ministerio de Finanzas; Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ministerio de Turismo, Secretaría Nacional de gestión de Riesgos, Banco del Estado, Banco Central, Servicio de Rentas Internas, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Andina Simón Bolívar, Escuela Politécnica de Litoral, Gobierno Provincial de Pichincha, Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales; GIZ, Ágora Democrática, PNUD, Esquel, Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación

Fortalecimiento Institucional
El Fortalecimiento Institucional no es algo neutro, tiene un componente administrativo muy importante que coadyuva a mejorar la gestión de las instituciones, pero en el caso de la descentralización, es necesario que los GAD se constituyan como un verdadero nivel de gobierno, por ende el fortalecimiento a más de mejorar las capacidades operativas fortalece la autonomía y la democracia en territorio.
El trabajo imprescindible con las entidades asociativas de los GAD.
Es necesario contar con un proceso que incluya a todos los niveles de gobierno, incluido al central, pues una de las mayores deficiencias es la pobre rectoría en lo técnico, participativo y político.
Los planes de Fortalecimiento Institucional deben contar con la incorporación de entornos virtuales de aprendizaje como una manera real de acortar brechas temporales y espaciales que dificultan los procesos de capacitación. La asistencia técnica debe centrarse en lecciones aprendidas a más de transmisión de conocimientos técnicos y/o teóricos.
El proceso de fortalecimiento debe ser anterior, en el peor de los casos, paralelo al de transferencia.
Creación de una red de fortalecimiento y capacitación responsable de la definición de metodologías y apoyo en la formulación de planes de fortalecimiento.
Gestión Pública Descentralizada
La capacidad operativa debe apuntar a una especialización de competencias por escalas territoriales. Se debe plantear una transferencia de especialidades que apunte a una vocación territorial.
El territorio es la plataforma del ejercicio de las competencias, el territorio debe articularse a una visión de desarrollo nacional, al situarse en el territorio si no existe una lógica de articulación, es probable que las competencias se traslapen y empiecen a ser disfuncionales.
Vinculación y articulación al proceso de desconcentración
Los modelos de gestión deben ser coherentes con las realidades y diversidades territoriales.

### 3.6. Logros alcanzados en el proceso

- Integración de las acciones públicas y la planificación institucional a través de procesos de diálogo permitiendo el involucramiento de los representantes de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones desconcentradas del ejecutivo en un proceso de descentralización que tiene como base la integralidad del Estado y con ésta la interrelaciones entre diversos actores sociales e institucionales.
- Implementación de espacios de participación y deliberación sobre el proceso de descentralización a nivel nacional, logrando la participación diversa y masiva de distintos actores sociales e institucionales en la formulación de la política pública y la agenda programática del proceso de descentralización para los siguientes cuatro años.
- Se crearon las bases para la construcción de mecanismos de vigilancia y control social sobre el proceso de descentralización. Al mismo tiempo se difundió y socializó información de los avances del proceso y las rupturas del modelo actual frente al que se dio anteriormente obteniendo la concientización de los participantes sobre la descentralización como un proceso que compete a la sociedad en su conjunto.



# 4

## Estrategias de descentralización para el período 2012-2015

En este capítulo se precisan las orientaciones políticas y las definiciones operativas del Plan Nacional de Descentralización, conforme a lo que indica la Constitución de la República, las regulaciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Su contenido se establece también por las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias; y se fundamenta conceptualmente bajo el nuevo modelo de descentralización que se caracteriza por ser regulado, obligatorio y progresivo. Además, se nutre de los aportes de un fuerte proceso participativo a nivel nacional y se alimenta de la reflexión de procesos de descentralización anteriores y de las lecciones aprendidas.

El Plan Nacional de Descentralización al articularse con la planificación nacional recoge en sus lineamientos consideraciones fundamentales sobre el estado actual del desarrollo, en términos de equidad de la población, acceso a los derechos ciudadanos, a la distribución armónica de los bienes recursos públicos en atención a las condiciones territoriales y sectoriales del desarrollo, de la organización política y administrativa de las funciones públicas ejecutivas, de la distribución de las responsabilidades, competencias y recursos que configuran el esquema de organización política del estado en niveles de gobierno, esferas de competencia y vínculos de corresponsabilidad, complementariedad, subsidiaridad y garantía de prestación de servicios, funciones y sistemas, en la nación y cada una de sus niveles territoriales.

De este modo, el nivel programático del plan se convierte en un instrumento que permite orientar

estratégicamente los planes operativos anuales del Consejo Nacional de Competencias y aquellas acciones o emprendimientos de cada una de los entes públicos que son parte del Sistema Nacional de Competencias, sobre todo de los diferentes niveles de gobierno.

El Plan Nacional de Descentralización plantea las políticas nacionales respecto al proceso de descentralización, define objetivos y metas, diseña las estrategias ejecutivas para este período cuatrienal y establece los programas de acción que se desarrollarán para optimizar la sinergia y la combinación de esfuerzos de los actores institucionales y sociales que se involucran.

### 4.1. Objetivos Estratégicos para la descentralización

#### 4.1.1 Objetivo 1.- Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país

##### ***El ejercicio de los derechos ciudadanos***

En términos de la descentralización se refiere a las contribuciones de este proceso a mejorar las condiciones de acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios, equipamientos, infraestructura, sistemas de fomento y conservación, y a los mecanismos de discriminación positiva, que se puedan generar o mantener a efectos de incluir a los ciudadanos hasta hoy

excluidos o perjudicados en su situación, en las prestaciones del Estado ecuatoriano que se brindan o planifican, programan y proyectan desde cualquier nivel de gobierno en las diversas esferas competenciales o funcionales de cada sector de actividad.

Más allá de alcanzar el propósito de hacer efectivo el acceso a estas prestaciones, la pretensión es también poner en vigencia el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan su situación actual y futura, desde los procesos de ordenamiento territorial y de planificación de su desarrollo, de la opción a intervenir con sus aportes en la realización de estudios, formulación de proyectos, en la vigilancia de los procesos de contratación de obras y servicios, en la supervisión de la implementación de acciones, en la canalización de inversiones y en la evaluación de sus resultados, su mantenimiento, reinversión y renovación de instalaciones o de las implementaciones tecnológicas que deban aplicarse a efectos de la correcta priorización, selección de beneficiarios directos y óptima aplicación de los recursos.

Supone por lo tanto, la participación equitativa de los ciudadanos no solo como destinatarios de la acción pública, sino como actores de los procesos de implementación y de evaluación de los resultados.

El involucramiento del ciudadano parte de sus derechos individuales pero su aplicación incluirá adaptaciones para que las organizaciones sociales de todo tipo encuentren facilidades para su intervención en la gestión pública.

Estas consideraciones de vigencia efectiva de los derechos ciudadanos, deberán reflejarse en acciones y mecanismos debidamente institucionalizados, permanentes e incidentes, de participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión pública, como lo prevé la disposición y el espíritu constitucional vigente.

Estos mismos enfoques son válidos, para justificar los procesos de transferencias competenciales a gobiernos de cercanía y la formación de capacidades en los gobiernos locales correspondientes, en el marco de una distribución de responsabilidades y de modelos de gestión que prioricen el beneficio equitativo, compensatorio y solidario a los ciudadanos, a la vez que la aplicación oportuna, eficaz y eficiente de los recursos económicos, materiales y humanos en la gestión pública.

### **Alcanzar la equidad territorial**

El desarrollo sostenible, armónico y de aprovechamiento de potencialidades y oportunidades territoriales es, por obvio que parezca, la integración del territorio nacional, eliminando condiciones de segregación injustificadas que se han mantenido a lo largo de la historia nacional.

Esta integración supone la superación de obstáculos geográficos, de barreras arancelarias y de prácticas culturales y políticas que obstruyeran de alguna manera la positiva integración de las secciones territoriales y afectaran los flujos de personas, bienes e interrelación cultural, en nuestro país de ricas diversidades naturales y sociales.

Supone también, en el mismo sentido anterior, la reconstitución de corredores bióticos y de flujos de valores humanos, de acceso a paisajes y fuentes naturales, que hoy están afectados por obras, titularidades de propiedad y prácticas adversas, que afectan los derechos universales de las personas o en especial de los ciudadanos ecuatorianos.

Otro alcance de esta política, tiene que ver con el reconocimiento de las diversidades que se afincan en las diversas particiones territoriales y, junto a ello, la ratificación práctica de la igualdad frente a los derechos, por sobre las diferencias de adhesión cultural, particularidades étnicas, de género, etarias, económicas, localización geopolítica y de intereses entre los ciudadanos ecuatorianos.

Diversas formas de interacción con el territorio y de apropiación legítima, deben ser respetadas y consideradas, en los procesos de descentralización y en los procesos de gestión del territorio, en todos los niveles de gobierno.

En términos de sostenibilidad territorial, las condiciones de aptitudes –de suelo, por ejemplo–, de riesgo sobre los sistemas ecológicos, de situaciones de fragilidad ambiental, de capacidad de reposición y mitigación de los efectos de aprovechamiento territorial y de generación o agudización de riesgos, requerimientos de mantenimiento, mejoramiento y adaptación del patrimonio edificado de propiedad social o individual, preservación de los intereses de futuras generaciones y acceso responsable a los recursos naturales renovables y no renovables para el aprovechamiento de oportunidades deben ser

considerados, como elementos de planificación de las intervenciones públicas y las formas de construir y explotar sean estas privadas o públicas.

El desarrollo armónico del territorio nacional tiene relación con las dimensiones de situación actual del equilibrio ecológico, aptitudes naturales propias de cada zona, intereses sociales y privados, sistemas productivos, oportunidades sociales que determinen modalidades de aprovechamiento del territorio, disponibilidad y localización del patrimonio edificado y adecuación de las responsabilidades institucionales sobre su control del uso responsable y desarrollo sostenible.

También tiene que ver con la asignación proporcional de los recursos a la suma de las necesidades acumuladas y la imposición de calidades correspondientes en las prestaciones públicas. No caben diferencias y postergaciones entre habitantes de diversas secciones territoriales sobre derechos y prestaciones.

Nuevamente, en este escenario de profundas diversidades sistémicas, las dimensiones antes citadas generan el espacio histórico para valorar la intervención de los niveles de gobierno descentralizado, de su recuperación –si es el caso– o del desarrollo de sus capacidades para gestionar el territorio de su circunscripción institucional y para que las intervenciones sectoriales se supediten al criterio de gestión territorial.

La situación de desarrollo bipolar o de centralidades ineficientes, la actual postergación de las zonas rurales en contraste con las urbanas, los efectos de la alta densificación demográfica con los paradójicos defectos de no correspondencia entre los índices de ocupación de suelo urbano y la extensión de redes de servicios, la distribución geográfica de la pobreza, la falta de planificación de las compensaciones ambientales y de una cultura relacionada, la obsolescencia de instalaciones y construcciones de uso social, la condición de áreas fronterizas y de tráfico internacional, la vecindad y pertenencia a áreas de conservación natural, la vinculación territorial a los yacimientos y fuentes de riquezas naturales y muchas otras manifestaciones, corroboran el requerimiento de fortalecer la planificación territorial, de implicar complementaria y subsidiariamente las gestiones públicas de diverso nivel y sector de competencias, de articular los intereses sociales y privados con regulaciones de

control y fomento y de fortalecer la intervención de los gobiernos descentralizados en función de estos propósitos.

### ***La participación fiscal en relación a las responsabilidades de los niveles de gobierno en cada territorio***

Es un proceso que implica el traspaso o devolución de poder y la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados en correspondencia de sus competencias para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos.

El nuevo modelo de descentralización acorde a la Constitución tiene por objeto promover la calidad de vida de los ciudadanos a través de la transferencia efectiva de recursos con cada competencia, a los gobiernos descentralizados que la ejercerán en cada territorio, tal como se lo recoge en la legislación vigente. En la misma que se define el proceso de costeo, así como las condiciones para el proceso de descentralización de una competencia y para la correspondiente transferencia de recursos.

La descentralización fiscal debe ser sostenible en el marco de la estabilidad económica y fiscal del país. Para lograr este fin las tareas se enfocan a implementar propuestas que permitan establecer políticas de: ingresos permanentes; redistribución de recursos que aseguren la equidad territorial y una mayor calidad en el gasto público, endeudamiento responsable en el tiempo para financiar inversión, principalmente. Todo esto en el marco de un sistema de rendición de cuentas, transparencia y difusión de información.

Si bien se han realizado avances en el proceso, es necesario abordarlo de manera integral con el fin de que el nuevo modelo de Estado conlleve a mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, a reducir la pobreza y, por lo tanto, hacia una mayor gobernabilidad. En este contexto, se exponen algunos aspectos a ser abordados:

- a) Transferir competencias a los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en función de la Constitución y el COOTAD, estableciendo de manera clara y específica las facultades para cada nivel de gobierno, de tal manera que permita la organización del Estado descentralizado.

- b) La generación de instrumentos necesarios que permitan a los gobiernos autónomos descentralizados, ejercer sus competencias con autonomía en cuanto a la determinación, recaudación y administración de los impuestos, además de la generación de tasas, tarifas y contribuciones, asignados a cada uno de los niveles de gobierno, considerando la realidad económica y social de la población.
- c) Complementar el sistema de transferencias intergubernamentales, en función de los principios y criterios constitucionales que procuran la redistribución de recursos entre niveles de gobierno en base a la subsidiariedad, es decir considerando la gestión de bienes y servicios públicos por parte de los niveles más cercanos a la población con el fin de mejorar su calidad y eficacia.
- d) Por otro lado, la solidaridad debe estar presente en el sistema de transferencias, en la medida en que es deber del Estado en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre territorios para el cumplimiento del buen vivir.
- e) Motivar un endeudamiento responsable, a través del destino de los recursos por parte de los gobiernos autónomos descentralizados para el financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo, a través de programas y proyectos priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.
- f) Garantizar el libre acceso a la información para la descentralización fiscal de todos los niveles de gobierno que permita generar transparencia en el manejo de los recursos públicos y fomentar una oportuna rendición de cuentas a la ciudadanía para un efectivo control social.

### ***Programación fiscal en virtud del nuevo modelo de descentralización***

De acuerdo al COOTAD, para el costeo de las nuevas competencias asignadas a cada nivel de gobierno es necesario elaborar metodologías y estudios que fortalezcan este proceso, de tal manera que se pueda estimar los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las competencias.

De ahí que la gestión de las finanzas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados y del gobierno central deba estar articulada con la planificación local y nacional para alcanzar los objetivos y metas que se plantee un territorio y a la vez se contribuya con el desarrollo económico y social. En este contexto, es importante fortalecer a los niveles de gobierno en la elaboración y estudio de herramientas que sustenten su programación fiscal para el análisis de ingresos, gastos y financiamiento para la gestión de sus competencias, con un enfoque descentralizado.

### **Políticas**

1.1 Consolidar el modelo de gestión estatal descentralizado que promueva el desarrollo territorial equilibrado y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos. (Objetivo 12, política 12.3. PNVB)

1.2 Fomentar las potencialidades y cohesión territorial y el desarrollo armónico a través de una planificación articulada para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

1.3 Aplicar un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal en las competencias descentralizadas.

### **Metas**

1.1.1 Transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015.

1.1.2 Elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral, hasta el año 2015.

1.2.1 Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de cada competencia exclusiva constitucional, hasta el 2013.

1.2.2 Contar con las tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales, hasta el año 2014.

1.3.1 Consolidar el modelo de equidad territorial previsto en el COOTAD y las transferencias de recursos por competencia, hasta el año 2015.

1.3.2 Elaborar la normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización, hasta el año 2013.

#### **4.1.2 Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización**

##### **Complementariedad**

Como parte de esta política, prevé la articulación y coordinación proactiva entre los niveles de gobierno –el central incluido– mediante los ejercicios de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, formulación de proyectos, realización de convenios específicos, conformación de fusiones, mancomunidades y consorcios, intercambio de capacidades, asistencias, delegaciones y sustituciones, convenidas entre los actores, e intercambios para formación y desarrollo de capacidades. Todo orientado por el servicio al interés ciudadano.

El conjunto de los niveles de gobierno de la organización política y administrativa del país responde, de manera específica, por todo el territorio nacional y por toda la población ecuatoriana. Las acciones de cada GAD en sus respectivas circunscripciones afectarán el conjunto del territorio y el conjunto de la población, aún cuando solo fuese indirectamente.

Ciertamente el único tipo de territorio que tiene una administración exclusiva –entre niveles de gobiernos descentralizados –es la ciudad (cabecera cantonal) y su territorio periférico, dentro del llamado perímetro urbano, que corresponde a cada GAD municipal, sin que los otros niveles de gobierno descentralizado puedan intervenir directamente en ese territorio, aunque puedan interferir en él por los efectos indirectos de su gestión en otras parcelas territoriales.

El resto de secciones territoriales, esto es áreas rurales de los cantones y cabeceras parroquiales, son a su vez territorio de cada parroquia rural, son parte del territorio cantonal y parte de la provincia que conforman en conjunto, siendo a su vez circunscripciones de los niveles de GAD parroquial, cantonal y provincial, mismos que en el futuro serán parte de las circunscripciones de los GAD regionales. A la inversa sucede lo propio: cada parte de un territorio regional será simultáneamente parte de alguna provincia, de un cantón y una parroquia.

Sin embargo, sobre las mismas ciudades y el territorio inscrito en sus perímetros urbanos pesarán como afectaciones positivas y negativas

las acciones de los otros niveles de gobierno descentralizado y del gobierno central, por supuesto. Esto sucederá en términos ambientales, comerciales, económicos en general, de movilidad humana e integración, etc.

De esta manera, difícilmente puede afirmarse la característica de exclusividad de una circunscripción territorial, a no ser para fines de delimitación administrativa y acciones de orden efectivo directo. Por oposición, las gestiones de los diversos niveles de gobiernos descentralizados –por autónomos que sean– son de hecho complementarias por el uso y aplicación de recursos naturales, por la población destinataria y por los efectos de sus intervenciones en los territorios circundantes y relacionados.

Esta es en sí misma una condición sistémica territorial, que se refuerza notablemente por la distribución de diversas esferas de competencia entre niveles de gobierno y la definición de condiciones de concurrencia, solidaridad y subsidiaridad, que están previstas en la ley y la propia Constitución.

Por lo tanto, las relaciones de los GAD con las acciones ejecutivas del gobierno central pasan por tres aspectos que son fundamentales y tienen modalidades específicas de articulación, que son:

- a) Para las competencias transferidas a los diferentes GAD la relación de complementariedad pasa, en primer lugar, por el desarrollo de la capacidad de rectoría nacional: definición de política, planificación nacional, regulación de la operación y definición de normas de calidad, financiación con participación territorial sobre la base de un costeo competencial, capacidad de seguimiento y evaluación del proceso; y, en segundo lugar, por la observancia de los GAD de la rectoría nacional y la adaptación de la gestión regulada a las condiciones del territorio.
- b) Para las competencias nacionales que son delegadas o desconcentradas a los territorios: estas deben articularse subordinadamente a las definiciones de ordenamiento y planificación del territorio en el que operen.
- c) Para las condiciones de intervención subsidiaria del gobierno central en una competencia transferida a los GAD en las secciones territoriales en las que los GAD no tienen la capacidad institucional para cumplir las normas rectoras sobre suficiencia

y calidad de las prestaciones planificadas o en los casos de emergencia declarada: los GAD solo podrán revertir la intervención por los mecanismos previstos en la ley cuando se pruebe la superación de la condición motivante. Este enfoque se fundamenta en que los ciudadanos no tienen que dejar de ejercer o permanecer afectados en sus derechos por una deficiencia institucional. Si así sucediera el conjunto del estado es responsable de ello.

Finalmente, condiciones básicas, calidad de vida y desarrollo de los ciudadanos no se definen ni se alcanzan por la gestión aislada de una competencia o de un sector de competencias. Se requiere un enfoque que supere las particiones profesionales, institucionales y competenciales.

El tratamiento de los problemas o el aprovechamiento de una oportunidad desde las condiciones reales es más factible alcanzarlo desde un gobierno de cercanía y desde un enfoque territorial integral y sostenible. Esto demanda la doble articulación complementaria: entre la gestión sectorial y el enfoque territorial y entre el desarrollo combinado de gestiones sectoriales.

### **Fortalecimiento institucional de GAD, del Gobierno Central y del CNC**

El modelo de descentralización consagrado por la Constitución vigente y el COOTAD depende directamente de la capacidad institucional y operativa de todos los niveles de gobierno, y más aún del organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización, es decir, del Consejo Nacional de Competencias, organismo rector en materia de fortalecimiento institucional y promotor de la red de formación y capacitación a través de la cual se ejecutarán las políticas, estrategias, planes y programas de fortalecimiento, capacitación, formación y asistencia técnica de todos los niveles de gobierno. Los entes asociativos de los gobiernos autónomos descentralizados, así como las universidades, los institutos de capacitación de los GAD, la cooperación internacional y los organismos no gubernamentales, también tienen un rol fundamental en el fortalecimiento institucional, por consiguiente la coordinación y corresponsabilidad se convierten en valores articuladores del proceso y generadores de espacios de deliberación y consenso necesarios al momento de definir el qué, el cómo y el para qué de la transferencia de saberes y conocimientos dentro del proceso de descentralización.

### **Ejercicio autónomo e las facultades de los GAD: descentralización política, administrativa y financiera**

El proceso de descentralización atiende a los más altos intereses del estado y a los derechos de los ciudadanos, por ello debe generar garantías a partir de poner en juego las más avanzadas capacidades institucionales para administrar, gestionar, ejercer, regir, regular, planificar, aplicar los recursos, rendir cuentas, aceptar y promover la participación social en cada competencia que se transfiera, encontrando los esquemas de gestión más adecuados y las relaciones de complementariedad, solidaridad, subsidiariedad, que mejor cumplan los propósitos que tiene esta definición de la organización de los poderes, las autonomías, la disponibilidad de los recursos y la responsabilidad, por parte de los gobiernos en todos los niveles previstos en la organización jurídica del estado ecuatoriano.

Gobernar de manera descentralizada alude a un ejercicio democrático que exige dotar a los diferentes niveles de gobierno de lo necesario para que respondan a las necesidades reales de los territorios y además afianzar los poderes y la institucionalidad estatal de éstos para que gocen del mayor grado de autonomía y descentralización no solo administrativa y financiera, sino política.

### **Ejercer competencias con capacidad, probidad, oportunidad y eficiencia**

Este requerimiento demanda de los diversos niveles de gobierno que tuvieren cualquier responsabilidad en el proceso un compromiso general de proveerse de las mejores capacidades adecuadas a los propósitos de la descentralización. Dicho compromiso deberá ser evaluado y demandado políticamente ante la sociedad y las leyes.

Las competencias deberán ser ejercidas en cada nivel con probidad, precisión, puntualidad, diligencia y pertinencia política, gerencial, técnica, administrativa y operativa. El cumplimiento de cada obligación asumida, debe ser oportuno, eficaz y pertinente, ante los requerimientos del estado, la sociedad y el escenario territorial y de oportunidades en el que actúan.

### **Progresividad de la transferencia: secuencia, temporalidad y capacidad administrativa.**

La transferencia de las llamadas nuevas competencias exclusivas constitucionales<sup>15</sup> que desarrolla el COOTAD<sup>16</sup> se realizarán en los cuatro años iniciales

de vigencia de este plan, mientras que la transferencia de las competencias adicionales<sup>17</sup> se realizará en ocho años. Las residuales,<sup>18</sup> en adelante.

En el marco de estos plazos, el COOTAD prevé la transferencia progresiva de cada competencia, de acuerdo a los grados de disponibilidad y preparación institucional de los gobiernos receptores y del tiempo para que obtengan las capacidades a través de un programa de fortalecimiento institucional que tendrá un plazo definido por el Consejo Nacional de Competencias<sup>19</sup>.

Cuando el procedimiento de obtención de informes habilitantes relacionados con el estado de situación del sector, de las capacidades institucionales, y de identificación y costeo de recursos culmine, el Consejo Nacional de Competencias emitirá una resolución de transferencia que se promulgará en el Registro Oficial, y que constituye el único instrumento jurídico que transfiere definitivamente una competencia.

Cuando se inicie el procedimiento previsto en la coordinación de los programas de fortalecimiento institucional correspondiente, se incluirá un proceso de comunicación social que informe sobre los propósitos, pasos y los plazos previstos, con el objeto de procurar la intervención de la sociedad, además de la de los delegados de los GAD y de sus asociaciones.

Una vez perfeccionada la transferencia de competencias y recursos, se comunicará a la sociedad los logros y dificultades del proceso de descentralización. Con estos elementos se puede prever, en términos generales, la secuencia y la temporalidad de las transferencias previstas en el presente plan. El objeto es trabajar con elementos previsibles para los GAD, para sus asociaciones, para los organismos rectores y para la sociedad en general.

## Políticas

- 2.1 Fomentar un servicio público de calidad, eficiente y competente, en torno a las competencias descentralizadas. (Objetivo 12, Política 12.4 PNVB).
- 2.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades institucionales para el proceso de descentralización y el ejercicio de competencias.

- 2.3 Fomentar la intervención del Estado en el territorio de forma complementaria, corresponsable y coordinada en la gestión competencial.

## Metas

- 2.1.1 Aumentar al menos a 7 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el año 2013. (Meta 12.5.1 PNBV 2009-2013).
- 2.2.1 Lograr que el 50% de los GAD de cada nivel de gobierno cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales, hasta el año 2015.
- 2.2.2 Lograr que el 100% de los ministerios rectores de las competencias transferidas participen al menos en un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades, hasta el año 2015.

### 4.1.3 Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales

#### Transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos

La posibilidad de valorizar socialmente la descentralización como una estrategia de democratización y de equidad está fuertemente ligada al cumplimiento de la ley en este campo.

Parte de la transferencia de poderes –esencia de la descentralización– es entregar a la ciudadanía el poder de evaluar, juzgar y ejercer la capacidad de corregir (incidir) en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y en las instancias delegadas de los ministerios ejecutivos en los territorios. La mencionada capacidad ciudadana de evaluación, verificación, contrastación, juicio y enmienda, debe rebasar las consideraciones sobre la eficacia de la gestión pública en relación a los planes de trabajo y los programas de gobierno de cada nivel

15 COOTAD, artículo 125  
 16 COOTAD, artículos 129 a 148  
 17 COOTAD, artículo 149  
 18 COOTAD, artículo 150  
 19 COOTAD, artículo 154

y debe avanzar a constatar con elementos de juicio la calidad de los ejercicios de gestión de competencias, atribuciones y disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos.

La ejecución de estas políticas puede significar un cambio cultural que supere incluso el mediano plazo de este plan, de contar con hitos marcadores que den cuenta de que se avanza en este sentido. Se aspira a que socialmente se perciba estos cambios como parte del proceso político de la descentralización y contribuya a valorarla desde la sociedad.

### **Corresponsabilidad social en el desarrollo territorial**

No solo que la ciudadanía, individualmente considerada u organizada, tiene la obligación de cumplir los preceptos legales o las disposiciones y resoluciones institucionales, sino que debe participar proactivamente en la gestión del territorio.

Para el efecto, la ley prevé mecanismos de participación social en el ciclo completo de la gestión pública, iniciando con la participación en la elección de las autoridades de los territorios en los que residen y pasando por la intervención en la planificación, en la asignación presupuestaria, en la formulación de los proyectos, investigaciones y otros estudios, en la vigilancia de los procesos de contratación de servicios profesionales y de provisión, construcción o alquiler de bienes, en la vigilancia organizada en el desarrollo del objeto de los contratos, en la supervisión de su cumplimiento y en la evaluación de los resultados, en su mantenimiento y actualización.

También participa la sociedad con sus contribuciones tributarias, con el pago de tasas y tarifas por el uso de los servicios e infraestructura y puede hacerlo con el financiamiento y apalancamiento de los proyectos.

La ley también prevé la participación social en la revocatoria del mandato de las autoridades.

Del proceso de descentralización no son los destinatarios y beneficiarios los GAD, sino los ciudadanos y estos últimos deben tener capacidad de valorarla y evaluar el proceso y los logros en el ámbito nacional y territorial.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos tiene también sus condiciones:

La ciudadanía debe estar informada desde los niveles ejecutivos más próximos de inversión y es un requerimiento del desarrollo en este sentido, en que los departamentos de comunicación

de los entes rectores y de los GAD fortalezcan sus capacidades de informar y no solo de reproducir prácticas propagandísticas o proselitistas.

- a) Que se generen de manera visible y oportuna, como mecanismos institucionales estables y permanentes, los espacios de participación social.
- b) Que se transparente la información de todos los niveles de gobierno por medios que estén al alcance de diversos espacios y segmentos de población.
- c) Que se generen oportunidades de formación a los ciudadanos, para la participación adecuada en los diferentes estadios de los ciclos de gestión y su evaluación.
- d) Que se brinde acceso a la sociedad para conocer la gestión de los organismos rectores, ministerios sectoriales y responsables de las finanzas.
- e) Que se valore la alternabilidad de representantes en las organizaciones sociales.
- f) Que se garantice la incidencia de la participación social de manera efectiva en la gestión pública.

### **Políticas:**

- 3.1 Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social. (Objetivo 12, Política 12.7. PNVB).
- 3.2 Garantizar el acceso a la información sobre el cumplimiento de transferencia de recursos a los GAD así como sobre el ejercicio de las competencias descentralizadas.
- 3.3 Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.
- 3.4 Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.

### **Metas**

- 3.1.1 Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015.
- 3.2.1 Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015.

3.3.1 Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.

### Estrategias

La estrategia estatal de la descentralización tiene sus propios fines, en torno a ellos se ha definido los objetivos estratégicos a los cuales el Plan únicamente añade la proposición de alcanzar un estado de situación al proceso que lo torne irreversible y producir un avance concreto que respalde esa condición. Por esta razón, este plan define los objetivos, las políticas, las metas y los programas generales del proceso y las estrategias guías que contienen las definiciones de propósitos, los conceptos filosóficos y metodológicos de este proceso.

Para alcanzar estos propósitos, que son como metas intermedias a la luz de los objetivos de largo plazo de la descentralización, se establecen unos caminos o estrategias que son “modos de hacer” que traslucen en esta fase el espíritu democrático y equitativo del proceso estratégico de descentralizar el poder y la responsabilidad del desarrollo.

- a) Poner en acción las disposiciones legales vigentes e involucrar a los actores institucionales y sociales en los diversos programas del Plan. Se debe crear una fuerte estrategia de comunicación social permanente sobre la planificación del proceso y la obtención de logros.
- b) Formulación de modelos de gestión de competencias adecuados a las diversidades de potencialidades, vocación y hábitat cultural de los territorios del país, promoviendo la vinculación de actores sociales en su formulación y gestión. Esquemas de gestión alternativos.
- c) Involucramiento de los actores sociales e institucionales de cercanía en esquemas de gestión con roles complementarios y de subsidiaridad eficaz.
- d) Mecanismos de coordinación de preeminencia territorial con esquemas de coordinación intersectorial.

- e) Formación previa de capacidades de rectoría nacional y de gestión local, con consejos consultivos sociales y colaboración de los sectores público y privado, territoriales. Vinculación a asociaciones de GAD.
- f) Involucramiento de actores sociales, académicos, sectoriales y gremiales en la caracterización y desarrollo de propuestas.
- g) Sistema de indicadores de hitos del proceso (no de evaluación de entidades), independiente de los actores institucionales. Detección de prácticas de descentralización exitosa y de mecanismos de demostración y réplica.
- h) Fuerte estrategia de comunicación social permanente sobre la planificación del proceso y la obtención de logros. Planificación estratégica de la comunicación social, permanente y de largo plazo, no propagandística. Utilización de medios nacionales y locales de comunicación masiva.
- i) Transferencia de recursos inmediata. Políticas de estímulo fiscal. Desarrollo de esquemas de gestión con capacidad de recaudación propia de los GAD. Exposición de logros específicos del proceso en el mediano plazo.

### **Alcance programático plurianual**

Los programas que permiten poner en operatividad el presente Plan tienen que ser impulsados y ejecutados por todos los niveles de gobierno, las entidades dependientes, el Consejo Nacional de Competencias y las entidades rectoras de cada sector del desarrollo nacional y sus unidades delegadas en los territorios, igual que las asociaciones de los GAD, que deberán adecuar sus estatutos a las leyes e instituciones vigentes para cumplir con su obligación de propiciar el fortalecimiento institucional de sus miembros para que cumplan sus obligaciones legales y políticas. El grado de acatamiento de esta responsabilidad se apreciará a través del uso eficiente de los recursos del Estado.

## 4.2. Estructura programática del Plan Nacional de Descentralización

FIN: Impulsar la equidad interterritorial y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población. (Art. 106 COOTAD).		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
Objetivo 1. Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.	Objetivo 2. Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.	Objetivo 3. Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.
Políticas (Equidad)	Políticas (Integralidad y Excelencia)	Políticas (Transparencia y participación)
1.1 Consolidar el modelo de gestión estatal descentralizado que promueva el desarrollo territorial equilibrado y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos. (PNBV Objetivo 12, política 12.3.).	2.1 Fomentar un servicio público de calidad, eficiente y competente en torno a las competencias descentralizadas. (PNBV Objetivo 12, Política 12.4.).	3.1 Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social. (PNBV Objetivo 12, Política 12.7).
1.2 Fomentar las potencialidades y cohesión territorial y el desarrollo armónico a través de una planificación articulada para el ejercicio de las competencias descentralizadas.	2.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades institucionales para el proceso de descentralización y el ejercicio de competencias.	3.2 Garantizar el acceso a la información sobre el cumplimiento de transferencia de recursos a los GAD así como sobre el ejercicio de las competencias descentralizadas.
1.3 Aplicar un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal, en las competencias descentralizadas.	2.3 Fomentar la intervención del Estado en el territorio de forma complementaria, corresponsable y coordinada en la gestión competencial.	3.3 Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.
		3.4 Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.
Metas	Metas	Metas
1.1.1 Transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	2.1.1 Aumentar al menos a 7 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el año 2013. (Meta 12.5.1 PNBV 2009-2013).	3.1.1 Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015.
1.1.2 Elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral hasta el año 2015.	2.2.1 Alcanzar que el 50% de los GAD de cada nivel de gobierno cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	3.2.1 Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015.
1.2.1 Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de cada competencia exclusiva constitucional hasta el 2013.	2.2.2 Lograr que el 100% de los ministerios rectores de las competencias transferidas participen al menos en un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades hasta el año 2015.	3.3.1 Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.
1.2.2 Contar con las tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales, hasta el año 2014.		
1.3.1 Consolidar el modelo de equidad territorial previsto en el COOTAD y las transferencias de recursos por competencia, hasta el año 2015.		
1.3.2 Elaborar la normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización, hasta el año 2013.		

Programas		Años			
		2012	2013	2014	2015
<b>Objetivo 1</b>					
<b>1.1</b>	<b>Programa Transferencia de Competencias Exclusivas Constitucionales Nuevas</b>				
1.1.1	Vialidad	■	■	■	
1.1.2	Tránsito y Transporte	■	■	■	■
1.1.3	Fomento Productivo y Seguridad Alimentaria	■	■	■	
1.1.4	Gestión de Riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios	■	■	■	
1.1.5	Infraestructura Social: educación, salud, hábitat y vivienda.			■	■
1.1.6	Gestión Ambiental y Patrimonio Natural			■	■
1.1.7	Cuencas Hidrográficas			■	■
1.1.8	Patrimonio Cultural			■	■
1.1.9	Tipologías de GAD por competencia	■	■	■	■
<b>1.2</b>	<b>Competencias Adicionales, Residuales</b>				
1.2.1	Elaboración de Plan de Transferencia de competencias adicionales potenciales de transferir				■
1.2.2	Identificación de competencias residuales potenciales de transferir				■
<b>2</b>	<b>Programa Descentralización Fiscal</b>				
2.1	Planificación y finanzas públicas territorializada	■	■		
2.2	Implementación del Modelo de equidad	■	■	■	■
2.3	Alternativas de financiamiento para GAD	■	■	■	■
<b>Objetivo 2</b>					
<b>2.1.</b>	<b>Programa de Fortalecimiento Institucional</b>				
2.1.1	Fortalecimiento institucional de los GAD para el ejercicio de competencias constitucionales exclusivas nuevas	■	■	■	■
2.1.2	Fortalecimiento institucional para el ejercicio descentralizado de otras atribuciones constitucionales	■	■	■	■
	Prestación de Servicios Públicos	■	■	■	■
	Registro de la Propiedad y Catastros	■	■	■	■
	Promoción de la Organización Ciudadana y Vigilancia	■	■	■	■
	Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	■	■	■	■
	Otorgamiento de Personería Jurídica a Organizaciones Sociales	■	■	■	■
	Explotación de materiales áridos y pétreos	■	■	■	■
2.1.3	Fortalecimiento de las facultades de los ministerios rectores	■	■	■	■
2.1.4	Red de fortalecimiento institucional (capacitación, formación)	■	■	■	■
2.1.5	Apoyo técnico horizontal entre GAD y sus asociaciones	■	■	■	■
<b>2.2</b>	<b>Programa de Gestión Pública Coordinada, Complementaria y Corresponsable</b>				
2.4	Incorporación de los convenios anteriores de descentralización al nuevo proceso	■	■	■	■
2.5	Identificación y resolución de conflictos competenciales y territoriales	■	■	■	■
2.6	Estímulos a la formación de mancomunidades y consorcios, a la fusión de GAD y a la realización de convenios que propicien la descentralización	■	■	■	■
<b>3</b>	<b>Objetivo 3</b>				
<b>3.1</b>	<b>Programa de Participación Ciudadana y Evaluación</b>				
3.1.1	Mecanismos de control social zonales del Plan de Descentralización		■	■	■
3.1.2	Sistema de información para la descentralización		■	■	■
3.1.3	Mecanismos y herramientas de seguimiento y evaluación participativa		■	■	■
3.1.4	Evaluación de impacto de las competencias transferidas				■
3.1.5	Comunicación social de la descentralización	■	■	■	■



## 5

## Visión Prospectiva de la Descentralización

Como se ha podido evidenciar, a pesar de los múltiples obstáculos existentes, la descentralización en el Ecuador ha tenido en los últimos tres años avances contundentes, en términos de su establecimiento e institucionalización; fundamentalmente a través de una transformación jurídica sin precedentes, producto de coyunturas y consensos políticos difíciles de alcanzar y consecuentemente de repetir.

Lo anterior nos obliga no solo a ser rigurosos en la utilización de los espacios institucionales y el empleo de las herramientas jurídicas generadas; sino también a propiciar espacios de reflexión y diálogo a favor de la sostenibilidad, defensa y retroalimentación del proceso; que nos permita mantener activa la voluntad política que hoy dinamiza el proceso y que de alguna manera ha permitido instaurar en casi todos los decisores políticos, la noción del Estado que se gobierna de manera descentralizada a la que alude la Constitución de la República<sup>20</sup>.

Por otro lado, no podemos dejar de considerar que la descentralización es un medio, una herramienta cuyo receptor y beneficiario son los ciudadanos, pues mediante ella se procura lograr igualdad en el acceso de derechos, acercando el Estado a los ciudadanos, universalizando y mejorando la prestación de bienes y servicios; en tal virtud la descentralización se vacía de sentido, si no se consigue en los hechos, beneficios sustanciales y concretos en la calidad de vida de las personas.

Con estos antecedentes, es posible identificar algunos elementos que deben llamar

nuestra atención en el corto y mediano plazo, de cara a las sostenibilidad de la descentralización en el largo plazo.

En este contexto, un primer elemento que hay que considerar, es la construcción de sistemas de información sectorial que nos permita generar indicadores de impacto, a efectos de poder medir la repercusión efectiva de la transferencia de competencias y su ejercicio descentralizado, para asegurar de este modo una provisión de bienes y servicios públicos con estándares mínimos de satisfacción y de regularidad, y también para dotar al sistema nacional de competencias de información precisa para solventar con sus propias herramientas las vicisitudes propias de la gestión pública descentralizada.

En esa misma línea y con la finalidad de generar mejoras en el acceso a bienes y servicios públicos, la gestión descentralizada de competencias, requiere de procesos de veeduría y control social, que además de auditar y vigilar el ejercicio de competencias, retroalimenten las propuestas sectoriales de emplazamiento de las diferentes estructuras estatales en el territorio, para evitar la superposición de competencias, lograr la racionalidad y efectividad del gasto público y regular adecuadamente los espacios de concurrencia.

Por otro lado, habrá que tener siempre presente que la distribución de poder que implica la descentralización, requiere el fortalecimiento de capacidades estatales, tanto a nivel local como a nivel nacional.

20 Constitución de la República del Ecuador, Art. 1

En el ámbito local, la gestión de competencias requiere dotar efectivamente a los gobiernos autónomos descentralizados de potestades y capacidades efectivas, para generar soluciones a nivel territorial. Estos poderes pueden ir desde facultades normativas, pasando por las capacidades de gestión, hasta la entrega de potestades tributarias efectivas por prestación de servicios. El reto está en lograr que efectivamente los problemas locales sean resueltos a nivel local con visión y acción territorial.

A nivel nacional, es imprescindible que las entidades ministeriales se apropien efectivamente de su rol preponderantemente rector, regulador y controlador; para que establezcan políticas públicas integrales de carácter nacional, que apunten directamente a la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo; para que definan los estándares mínimos de satisfacción de los bienes y servicios públicos, a efectos de lograr cumplir con los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad que dispone la Constitución de la República<sup>21</sup>; y para generar mecanismos de control de la prestación de los servicios y bienes públicos.

Una de las características fundamentales del modelo de descentralización es su carácter progresivo<sup>22</sup>, en tal virtud, el marco normativo constitucional y legal<sup>23</sup>, han predefinido la priorización de la implementación efectiva de las competencias constitucionales, dejando para una segunda fase el trabajo sobre las competencias adicionales y residuales. En ese sentido, será preciso avanzar en la construcción de los cimientos de la descentralización post-competencias constitucionales, lo que requerirá un acuerdo nacional respecto del rol efectivo de los diferentes niveles de gobierno en el marco del Estado descentralizado y de la determinación de los sectores susceptibles de mayores o menores niveles de descentralización o desconcentración.

Otra de las características del actual modelo de descentralización adoptado en el Ecuador tiene

relación con la implementación del proceso por niveles de gobierno, proscribiendo los mecanismos de negociación y transferencias individuales, esto se evidencia en la existencia y composición del Consejo Nacional de Competencias<sup>24</sup> en el procedimiento definido para la transferencia de competencias<sup>25</sup> y en la necesidad de establecer modelos de gestión integrales y sectoriales para el ejercicio de competencias<sup>26</sup>; sin embargo la aplicación de este modo de descentralización, puede traer aparejado el efecto de perder la visión de territorialidad y endogenización del desarrollo que se ha planteado como objetivo del desarrollo<sup>27</sup>. En ese contexto el desafío consiste en establecer mecanismos para asegurar que la descentralización de competencias, no deje de mirar efectivamente las particularidades territoriales, de modo que por una parte genere herramientas efectivas para la resolución de problemáticas territoriales, pero por otra, se constituya efectivamente en un dinamizador de las actividades en el territorio, de manera que, a través de ella, se potencie a los territorios deprimidos y se logre un desarrollo territorial efectivamente policéntrico.

El modelo de descentralización desde un aspecto político alude a un ejercicio profundo que apela a las propias capacidades políticas de los gobiernos autónomos descentralizados. La implementación del proceso en un primer momento responde a una esfera administrativa de transferencia de competencias pero que forma parte de un proceso más amplio, una reforma política con cambios sustanciales en la gestión territorial local en la que se incluye el gobierno parroquial rural como unidad básica y tiene como función fundamental ser el vínculo con el nivel comunitario. Esto implica algunos retos como la conformación de regiones autónomas como un nuevo nivel intermedio de gobierno que permita generar procesos de articulación horizontal para potenciar y complementar las capacidades territoriales.

Finalmente, uno de los ejes de la Constitución de Montecristi está determinado por la recuperación de la capacidad planificadora del Estado en todos sus niveles,<sup>28</sup> y en esa virtud la Constitución establece el sistema nacional descentralizado de

21 Constitución de la República del Ecuador, Artículo 314

22 Constitución de la República del Ecuador, Artículo 239

23 Constitución de la República del Ecuador 269. COOTAD, Art. 125 y Resol. No. 0001-CNC-2011

24 Constitución de la República Art. 269 y COOTAD Art. 118

25 COOTAD, Artículo 154

26 COOTAD, Artículo 128

27 Plan Nacional para el Buen Vivir, Objetivo 11.

planificación participativa, cuyo instrumento principal es el Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que deberá coordinar el ejercicio de las competencias exclusivas entre los distintos niveles de gobierno,<sup>29</sup> de manera de asegurar que el esfuerzo institucional del Estado en su conjunto se oriente a la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo, en el marco de un estado unitario que se administra descentralizadamente<sup>30</sup> y en el que los gobiernos locales están dotados de autonomía política, administrativa y financiera en los términos establecidos en la Constitución y la ley.<sup>31</sup>

En ese contexto es conditio sine qua non, para asegurar la supervivencia de la descentralización, una interoperabilidad entre el sistema nacional de planificación y el sistema nacional de competencias, así como el aseguramiento de que la planificación en los gobiernos autónomos descentralizados ordene efectivamente la gestión pública y el ejercicio de sus competencias, vincule el presupuesto de los gobiernos locales<sup>32</sup> y se construya participativamente a efectos de levantar efectivamente las necesidades territoriales.<sup>33</sup>

---

28 Constitución de la República del Ecuador Art. 279

29 *Ibíd*em Art. 280

30 *Ibíd*em Art.1

31 Constitución de la República del Ecuador, Art. 238 y COOTAD Art. 5

32 Código de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 5

33 *Ibíd*em, Artículo 13



# 6

## Seguimiento y Evaluación del Proceso de Descentralización

Para lograr estos fines, hace falta contar con un proceso efectivo de seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Descentralización. La formulación de esta propuesta forma parte del ciclo de las políticas públicas, las cuales se caracterizan por cuatro fases: 1) identificación del problema u oportunidad; 2) formulación de la política; 3) implementación o ejecución y 4) evaluación que, a su vez, permite la redefinición de las políticas públicas basadas en sus resultados<sup>34</sup>.

La gestión del proceso de descentralización contará con información oportuna y pertinente sobre el cumplimiento de metas y programas para la toma de decisiones por parte del Consejo Nacional de Competencias. Significa una innovación en doble sentido: en primer lugar, en la perspectiva de la institucionalización de la función de seguimiento y evaluación como parte del proceso de la gestión competencial; en segundo lugar, en la perspectiva de medir el proceso, a través de indicadores de seguimiento. Se plantean numerosos desafíos para construir y operar este proceso de seguimiento y evaluación, en un contexto en que entran en juego una serie de condicionantes organizativos, institucionales e interinstitucionales, internos y externos al proceso de descentralización.

La descentralización es un proceso que implica el diseño de un nuevo modelo de funcionamiento del Estado, esto supone un proceso de articulación entre los distintos niveles de gobierno para garantizar

y profundizar el sistema democrático. A diferencia de las reformas planteadas en la década de los 90 que bajo el discurso de la eficacia y la eficiencia lograron disminuir la acción del Estado y sus resultados mostraron escasos mecanismos de control de la política pública, el nuevo modelo plantea además de sus principios básicos la evaluación de la gestión y la calidad de las políticas públicas. En esta perspectiva, el seguimiento y la evaluación se integran transversalmente en el proceso con la finalidad de que éste sea transparente y legítimo.

En concordancia con la formulación e implementación de la política pública, al proceso de descentralización se le incorporan mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de detectar y corregir las fallas que pueda contener el proceso y poder alcanzar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública para garantizar los derechos de la ciudadanía a través de la transferencia del poder político, de recursos y de competencias del nivel central a los otros niveles de gobierno.

El Plan Nacional de Descentralización, al contener las orientaciones políticas, técnicas y programáticas, se convierte en el primer instrumento orientador de la consecución del proceso de la descentralización y de la consolidación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; por lo tanto el sistema de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización responde a este primer

---

34 SENPLADES. *Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación*, Pp. 7

instrumento, lejos de ser el único, al mismo que se recurrirá para verificar el cumplimiento de las acciones programadas así como para analizar si los resultados obtenidos corresponden a las necesidades por las que se planteó este proceso.

De este modo, incluir transversalmente mecanismos de seguimiento y evaluación al proceso de descentralización forma parte de la estrategia de organización del Estado pues vela por el cumplimiento eficiente de sus fines, pero además desarrolla una nueva forma de hacer política pública al activar una articulación permanente entre la planeación, ejecución y evaluación del proceso. También propicia mecanismos de diálogo interactivo y participación ciudadana en las acciones de control y rendición de cuentas fomentando la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública.

El seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Descentralización, es una propuesta destinada a producir información que permita diagnosticar el avance de la descentralización en el Ecuador y efectuar análisis útiles para la reformulación de políticas; capturar información sobre el ejercicio de las competencias en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado.

## 6.1. Principios generales que guiarán el sistema de seguimiento y evaluación.

**Solidaridad.** En virtud de este principio, el proceso de seguimiento y evaluación realizará el análisis integral de las competencias y atribuciones establecidas en el Plan, por territorios, niveles de gobierno y sus instituciones.

**Coordinación y corresponsabilidad.** Para visibilizar y apoyar el cumplimiento de este principio, el proceso de seguimiento y evaluación permitirá el intercambio de información entre las entidades identificando sus

competencias exclusivas y concurrentes, así como los compromisos interinstitucionales que se establezcan.

**Subsidiariedad.** Para el cumplimiento de este principio, especialmente para la aplicación del ejercicio supletorio de competencias, el sistema responderá con información enfocada en la gestión por resultados y prioridades del Estado.

**Complementariedad.** En este ámbito es importante la estructuración del sistema de evaluación para medir efectos e impactos definidos territorialmente tanto por el gobierno central cuanto por los GAD en cada espacio territorial.

**Equidad interterritorial.** Para este principio, el proceso de seguimiento y evaluación contempla la posibilidad de comparar los indicadores de desarrollo de cada territorio permitiendo su agrupamiento y comparación individual y colectiva.

**Participación ciudadana.** Este derecho se relaciona con el principio de transparencia que a su vez se instrumenta en el sistema mediante herramientas de acceso libre a la información contenida por él mismo.

**Igualdad.** La relación entre los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central es armónica, trato igualitario y reciprocidad entre ellos, no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.

**Confiabilidad.** Debe ser objetivo, imparcial y transparente<sup>35</sup>; permitirá el libre acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y entidades gubernamentales, considera a la información como un activo público.

**Capacidad propositiva.** Debe proveer insumos para mejorar los resultados en diferentes niveles y a diferentes actores.

**Practicidad.** Debe proporcionar información que aporte al logro de los objetivos y solución de problemas.

**Relevancia.** Debe proporcionar información suficiente, confiable, útil y oportuna para la planificación y toma de decisiones.

**Eficiencia.** Debe considerar el mínimo costo en términos de tiempo y recursos financieros.

## 6.2. Responsables del seguimiento y evaluación del Plan

En el ámbito de la descentralización, el COOTAD determina las funciones del Consejo Nacional de Competencias que, entre otras, debe organizar e implementar el proceso de descentralización, así como monitorear y evaluar la gestión de las competencias, y realizar el balance general de la descentralización<sup>36</sup>.

Estas facultades del Consejo Nacional de Competencias las debe realizar de manera articulada con el organismo nacional de planificación, que es la instancia encargada de coordinar con el sector público los procesos de descentralización del Estado, en función de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo<sup>37</sup>.

A través de mecanismos de seguimiento y evaluación, el Consejo Nacional de Competencias, buscará generar espacios de interlocución permanente entre las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Competencias y la ciudadanía, pro penderá a trabajar en la articulación de un sistema en red de seguimiento y evaluación con todos los actores del sistema.

De acuerdo a las definiciones conceptuales para un subsistema de seguimiento y evaluación elaborado por SENPLADES se tiene en cuenta las siguientes cuestiones:

- Los ejecutores son quienes deben informar sus avances. En la medida en que

las instituciones cuenten con información automatizada, proveerán información directamente al Sistema Nacional de Información (SIN). Para el caso de la descentralización los ejecutores son los ministerios rectores de las competencias y los GAD.

- Sin importar el medio que se utilice para registrar la información, debe haber un tercero responsable de validar y monitorear lo que se reporta. Los actores intermedios en el proceso de descentralización son el Consejo Nacional de Competencias y SENPLADES. Los ministerios rectores y los GAD deben contar con sistemas de monitoreo de sus programas en el ejercicio competencial de acuerdo a sus facultades.
- Cuando se habla de evaluación se piensa, generalmente, en evaluaciones de impacto, sin embargo, las evaluaciones experimentales toman tiempos largos. Muchas veces, el que un programa no produzca los efectos deseados puede deberse a la forma en que se ejecuta la intervención. En el proceso de descentralización, a mitad del periodo de planificación, una evaluación de procesos, de resultados o de corte cualitativo puede ser más eficiente para determinar formas alternativas de mejorar la intervención.

En el proceso de seguimiento y evaluación de la descentralización los actores tienen diferentes roles y responsabilidades:

Tabla 19. Actores y roles en el proceso de seguimiento y evaluación de la descentralización

Actores	Roles
Consejo Nacional de Competencias	Monitorear y evaluar la gestión de las competencias transferidas. Realizar el balance general de la descentralización de forma anual. Recopilar e informar las alertas generadas por la ciudadanía. Generar información consolidada que facilite la toma de decisiones al interior del Consejo.

36 COOTAD. Art. 119.

37 Código de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 26 numeral 12.

SENPLADES	Realizar evaluaciones de las políticas y sus resultados en el proceso de descentralización. Realizar seguimiento de mediano y largo plazo. Recopilar e informar las alertas generadas por la ciudadanía. Generar información consolidada que facilite la toma de decisiones de todos los usuarios del sistema
Ministerios rectores	Monitorear la implementación de las políticas de rectoría y regulación y otras facultades otorgadas en el proceso. Reportar sus avances e informes de seguimiento en torno a sus facultades competenciales.
Ministerio de Finanzas	Reportar información financiera territorializada sobre recursos designados a los GAD y ministerios rectores para el ejercicio de competencias transferidas.
Gobiernos Autónomos Descentralizados	Remitir sus avances en torno al ejercicio competencial. Recopilar e informar respecto de las alertas generadas por la ciudadanía. Generar información consolidada que facilite la toma de decisiones de todos los usuarios del sistema.
Ciudadanía	Reportar alertas y quejas sobre los bienes y servicios que brindan todos los niveles de gobierno en los territorios.

### 6.3. La participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación

La participación de la ciudadanía, en el proceso de descentralización, es de vital importancia, dado que los ciudadanos son los receptores directos de los productos y servicios públicos resultantes del ejercicio competencial; aplicar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa a la acción pública, no solo que permite obtener información de la población, si no que ayuda a replantear el rol de la población en la planificación, gestión y evaluación de los programas y proyectos operativos del proceso de descentralización.

Partiendo del esquema “Alcance del Seguimiento Participativo”<sup>38</sup> se define la trascendencia de la propuesta de seguimiento y evaluación al proceso de descentralización que, a más del seguimiento participativo programas que se plantea en el Plan, se realizará el seguimiento y evaluación al ejercicio de

las competencias transferidas a todos los actores del proceso de descentralización de acuerdo a las facultades competenciales que asuman. Entonces, se presentan dos escenarios de seguimiento y evaluación participativos claramente definidos; primero, un proceso de seguimiento concurrente (SENPLADES;:17) aterrizado a los programas del Plan Nacional de Descentralización; y segundo, un proceso de seguimiento participativo externo (SENPLADES; :18) relacionado al ejercicio de las competencias transferidas, este último estará impulsado por mandato legal por el Consejo Nacional de Competencias.

Para el caso del seguimiento concurrente a los programas del Plan Nacional de Descentralización, los actores del proceso, liderados por el Consejo Nacional de Competencias deberán plantear los mecanismos, herramientas y alcances del seguimiento participativo.

Para el seguimiento y evaluación externo, se utilizará la metodología para seguimiento participativo externo elaborada por SENPLADES, como entidad rectora del Subsistema de Seguimiento y Evaluación.



**Ilustración 21.**  
Alcance del  
seguimiento  
participativo al  
Plan Nacional de  
Descentralización

Elaboración: SENPLADES

## 6.4. Tablero de control para la toma de decisiones

El sistema de seguimiento y evaluación al proceso de descentralización, se traduce finalmente en un tablero de control que resume el avance de las metas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización. El tablero de control usará la información contenida en el Sistema Nacional de Información, a lo cual todos los actores del proceso deberán reportar la información con la periodicidad que el Consejo Nacional de Competencias así lo disponga.

Para realizar un proceso eficiente de seguimiento y evaluación será necesario completar la línea base de los indicadores planteados, homogenizar herramientas, metodologías en todos los actores del proceso que permitan seguir de forma continua el comportamiento de los indicadores propuestos, y finalmente levantar un sistema de información para la descentralización.

Se pretende realizar en el mediano plazo evaluación de procesos, de productos y de resultados o de corte cualitativo para determinar formas alternativas de mejorar la intervención durante el proceso.

Después de dos años de implementación del PNDz, se realizará una evaluación intermedia, para realizar este ejercicio se contará con los resultados del proceso de seguimiento y el sistema de información para la descentralización implementado. Los resultados del proceso de evaluación intermedia, permitirá continuar o reorientar, dependiendo los resultados, las políticas, programas y estrategias previstos en el PNDz.

Concluido el horizonte de planificación del PNDz, es decir los cuatro años, se realizará una evaluación final donde se verificará en qué medida las finalidades, objetivos y metas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización se han cumplido.



# 7

## Bibliografía

- Ávila, Ramiro (2009) El Constitucionalismo Ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución de 2008. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F.
- Banco del Estado (2009), Las Finanzas Subnacionales en el Ecuador 1993-2008. Primera edición. Quito, Ecuador.
- Banco Mundial (1991), World Development Report, 1991. The Challenge of
- Banco Mundial (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo de transformación, Washington, D.C., 1997
- Banco Mundial (2002). Building Institutions for Markets. Nueva York.
- Barrera, Augusto (2001) Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los 90, Abya Yala, Quito.
- Barrera, Augusto (2004) “Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio”. Informe de consultoría realizada para CONCOPE-UNDP
- Barrera, Augusto (2007) Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. FLACSO, sede Ecuador y otros, Quito
- Bedón, Gustavo (2011) “La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. Ágora Política, Quito
- Bresser, Pereira (1998). La Reforma del Estado de los años noventa: Lógica y mecanismos de control. Desarrollo Económico, Vol. 38, No. 150
- Carrión, Fernando (1999) La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas” *Memoria del II Seminario Internacional sobre marcos y políticas para la participación ciudadana a nivel municipal*. Buenos Aires.
- Carrión, Fernando (compilador) (2008), Descentralizar un derrotero a seguir, SENPLADES – FLACSO, Ecuador
- Development, Oxford, Oxford University Press
- Ecuador, CIP – ECOSOCIAL (2009), Boletín ECOS n. 6, febrero – abril. FLACSO, Quito. Ecuador
- Fernández Tabales A. y otros (2009), El Concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. Boletín de la A.G.E. No. 50. Universidad de Sevilla.

- Fontaine, Guillaume (2011), Los Conflictos ambientales por petróleo y crisis ambiental en Informe de Labores Asamblea Nacional del Buen Vivir, Informe 2009 – 2011. Informe de Labores del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Muñoz, P., Larrea, A. y García, J. (2008). El nuevo pacto territorial: descentralización y autonomías en la nueva Constitución. SENPLADES. Documento inédito.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press
- O'donnell (2004), Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* No.11
- Ojeda, Lautaro (2000). La descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso. Abya Yala, Ecuador
- Ortiz, Santiago (2006). Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa, 2004,
- Ospina, Pablo (2010). Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en el Ecuador, en *La autonomía a debate*, Flacso, sede Ecuador y otros, Quito.
- Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011
- Putman, Robert (1994). *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press
- Rodríguez, Octavio (1981). La teoría del subdesarrollo en la CEPAL, Síntesis y Críticas, en el Análisis Estructural de la Economía, Ensayos de América Latina y España, Fondo de Cultura Económica, México
- Sánchez, Omar (2008). Transformation and Decay: the de-institutionalisation of party systems in South America, *Third World Quarterly*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir -2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito- Ecuador
- Skocpol, Theda (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomado el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- Torres, Marcelo (2009), Las Juntas Parroquiales rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno, FLACSO, Ecuador
- Torres, Víctor Hugo y Ramón Galo. El Desarrollo Local en el Ecuador. 2004, Abya Yala, Quito - Ecuador.
- Universidad de Vanderbilt, *Proyecto de Opinión Pública*: encuestas 2006 – 2010.





El Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 es el instrumento que dirigirá la implementación de este proceso en nuestro país durante los próximos cuatro años. Contiene consideraciones fundamentales sobre equidad, cohesión territorial, acceso equitativo a los derechos ciudadanos, a la distribución armónica de los bienes, recursos y servicios públicos, en atención a las condiciones territoriales y sectoriales necesarias para alcanzar el buen vivir. Desarrolla una forma de política pública articulada entre planeación, ejecución y evaluación; y propicia mecanismos de diálogo interactivo y participación ciudadana en las acciones de control y rendición de cuentas, fomentando así la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública en todos los niveles de gobierno.



GOBIERNO NACIONAL DE  
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



LA REVOLUCIÓN  
CIUDADANA  
*Avanza!*

