

mayo 2011



AGORA

política

4

Descentralización y autonomía:
retos del COOTAD

ÁGORA POLÍTICA es una publicación de circulación cuatrimestral, que aspira contribuir a los procesos de análisis al interior de las organizaciones políticas y busca fomentar y fortalecer el debate multipartidario en el Ecuador. Pretende, a través de su difusión, que dicho debate sea cada vez más plural, multisectorial y se extienda a toda la ciudadanía.

Esta es una revista sobre política que es posible gracias a la fundamental colaboración de los representantes de las organizaciones políticas que conforman su Consejo Editorial; gracias a los actores políticos invitados a aportar con artículos y valiosas reflexiones sobre el ejercicio de la política en nuestra nación; y gracias al apoyo de IDEA Internacional y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), a través de Ágora Democrática.

ÁGORA DEMOCRÁTICA

(IDEA Internacional-NIMD)

Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD) es un programa conjunto de IDEA Internacional y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) en el Ecuador. Su principal objetivo es contribuir al fortalecimiento de la democracia, promoviendo la existencia de un sistema de partidos democráticos renovados y fortalecidos, que propicien la más amplia inclusión política y resulten conducentes para la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país.

IDEA INTERNACIONAL

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que impulsa la democracia sustentable en el mundo. Opera como vínculo entre aquellos que analizan y monitorean las tendencias democráticas, y aquellos involucrados directamente en las reformas políticas o que actúan a favor de la democracia de manera local o internacional. Trabaja con las democracias recién instauradas así como con las que ya están consolidadas, ayudando a fortalecer las instituciones y la cultura democráticas.

NIMD

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) fue creado por los partidos políticos holandeses, en concordancia con la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno holandés. Es un instituto de partidos políticos para partidos políticos, cuyo objetivo es apoyar los procesos de democratización en democracias jóvenes a través de los partidos políticos, pilares fundamentales de la democracia. El NIMD trabaja de una forma inclusiva y no toma partido por tendencia alguna.

Las opiniones vertidas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a *Ágora Política*.

Se permite la utilización de los textos previa identificación de la revista *Ágora Política*.

Se prohíbe la reproducción de fotos e ilustraciones.

Consejo Editorial

Fernando Aguirre
Diana Atamaint
Dalton Bacigalupo
Gina Godoy
Virgilio Hernández
Lenin Hurtado
Pablo Lucio-Paredes
Irene Pesántez
Andrés Roche
Germán Rodas
Martha Roldós
Vicente Taiano
Cynthia Viteri

Grupo consultivo

Pepijn Gerrits
Rafael Roncagliolo
Ernesto Aranibar

Editores

Gabriela Chauvin
Cristhian Parreño

Diseño

Oxigenio

Fotografía

Santiago Ayala

Artista invitado

Oswaldo Viteri

Impresión

Oxigenio
ISSN 1390-5325
3.000 ejemplares

Ágora Política es un producto de
Ágora Democrática (IDEA
Internacional-NIMD)
Año 02. n.º 4, mayo 2011
Quito, Ecuador

Suscripciones:

revistamultipartidaria@gmail.com

ÍNDICE

- | | |
|-----------|--|
| 9 | <u>La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado</u>
Gustavo Bedón / SENPLADES |
| 16 | <u>Autonomía para la gente</u>
Paco Moncayo / Asamblea Nacional |
| 25 | <u>El COOTAD o la equidad territorial entrampada</u>
José Bolívar Castillo / ARE |
| 31 | <u>Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD</u>
Alex Remache / PS-FA |
| 37 | <u>La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador</u>
Andrés Roche / Asamblea Nacional |
| 43 | <u>COOTAD: retos y desafíos para el Gobierno Provincial de Cotopaxi</u>
César Umajinga / Prefecto de Cotopaxi |
| 46 | <u>Retos y desafíos del Gobierno Autónomo Provincial de Orellana frente a las nuevas competencias determinadas en el COOTAD</u>
Guadalupe Llori / Prefecta de Orellana |
| 51 | <u>Descentralización y autonomía: cambios necesarios</u>
Gustavo Baroja / Prefecto de Pichincha |
| 57 | <u>Desafíos para el cantón Baba en el marco del COOTAD</u>
Sonia Palacios / Alcaldesa de Baba |
| 62 | <u>La transformación de las ciudades: desafíos del Distrito Metropolitano de Quito</u>
Juan Pablo Muñoz / Secretario de Planificación del MDMQ |
| 66 | <u>Los retos y desafíos para los gobiernos parroquiales rurales a partir del COOTAD</u>
Carlos Chilán y Gerrit Burgwal / CONAJUPARE |
| 71 | <u>Visión desde la parroquia San Joaquín, Azuay</u>
Rocío Juca / Presidenta de la Junta Parroquial San Joaquín |
| 74 | <u>“Con mayores atribuciones o competencias a los niveles locales, se modifica el sistema político y las relaciones de la ciudadanía con el poder”</u>
Entrevista con Jorge León, representante de la sociedad civil |

Resúmenes

9

La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado

Artículo de introducción I

Gustavo Bedón

La descentralización y el sistema nacional de competencias se levantan sobre una base conceptual e ideológica enfocada en la recuperación del rol del Estado en su conjunto, y en su responsabilidad en el ejercicio de las competencias. Este objetivo se logra al asumir que el Estado no es sólo el Gobierno central, sino todos los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) establecidos en la Constitución. Del mismo modo, es necesario que los GAD sean corresponsables del proceso y responsables directos del ejercicio de sus competencias. Este artículo presenta un análisis de la evolución jurídico-normativa de la descentralización y las perspectivas y retos que surgen a partir de ésta.

Palabras clave: descentralización administrativa, descentralización territorial, sistema nacional de competencias, Plan Nacional del Buen Vivir, administración pública.

16

Autonomía para la gente

Artículo de introducción II

Paco Moncayo

La democracia va en sentido contrario a la acumulación y concentración; cuando menores son las dos, mayor es la primera. Consecuentemente es importante que el poder se reparta tanto social como territorialmente, y para esto, es indispensable un sistema en que la riqueza se genere y acumule en varios espacios, distribuyéndose equitativamente. La descentralización y las autonomías deben servir para alcanzar un desarrollo humano sustentable en la totalidad del territorio nacional. Es necesario concebir al desarrollo regional y local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que permita el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Este artículo expone los avances en la descentralización en el Ecuador y relata el trabajo de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Asamblea Nacional.

Palabras clave: descentralización, autonomía, Comisión de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos Descentralizados, sistema nacional de competencias, desarrollo.

25

El COOTAD o la equidad territorial entrampada

José Bolívar Castillo

La equidad económico-social, que tiene como base la equidad territorial, es imprescindible para el desarrollo. El Estado tiene un núcleo y una periferia que necesitan estar en equilibrio. Los países más prósperos son aquellos que tienen mayor equidad territorial, por ende, mayor equidad económico-social; los países más pobres, por su parte, presentan mayor marginalidad. Cabe entonces demandar de la Jefatura de Estado la plena ejecución del Decreto 878 sobre regionalización desconcentrada, y una mayor voluntad política descentralizadora para avanzar en la transferencia de competencias a los municipios en los servicios básicos fundamentales, a las prefecturas en el ámbito rural y de apoyo técnico a las juntas parroquiales rurales.

Palabras clave: regionalización, equidad territorial, planificación, redistribución, Decreto 878.

31

Potencialidades para la maduración de la Junta Parroquial Rural como GAD

Alex Remache

Este artículo muestra algunas de las potencialidades de las juntas parroquiales rurales que inciden en su proceso madurativo como Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD). Propone una reflexión sobre su proceso institucional y revisa brevemente algunos elementos de tipo teórico. En un primer momento ubica hitos que dan cuenta del devenir y construcción histórica de la junta parroquial, enfatizando sus potencialidades. Luego se revisan las categorías capital social, nueva institucionalidad, cultura, descentralización y desarrollo. Finalmente se sitúan algunos elementos que contribuyen con la institucionalización de la junta parroquial como el gobierno de la base de la sociedad ecuatoriana.

Palabras clave: capital social, cultura, desarrollo, descentralización, nueva institucionalidad.

37

La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador

Andrés Roche

De acuerdo con el autor, el nuevo modelo de descentralización no tiene perspectivas de profundizarla, de hecho, este modelo sigue siendo “neoliberal”, se ha vuelto más arbitrario y se ha reservado para los alcaldes o prefectos afines al Gobierno central. El Consejo Nacional de Competencias debe regular los procedimientos de descentralización que satisfagan las necesidades particulares de cada región, sin generar desequilibrios e inequidades, ya que tiene facultades constitucionales para corregir los errores del nuevo modelo, respetando las prioridades y visiones del desarrollo de los distintos gobiernos locales del país.

Palabras clave: gobiernos locales, centralismo, descentralización, Consejo Nacional de Competencias, transporte terrestre en Quito.

43

COOTAD: retos y desafíos para el Gobierno Provincial de Cotopaxi

César Umajinga

Las circunscripciones territoriales indígenas descritas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) son una conquista alcanzada a lo largo de tres décadas de lucha en las calles y en los espacios de legislación. El autor explica que la propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue la construcción de un Estado intercultural y plurinacional, y sobre todo el respeto a los derechos colectivos reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales. Por ende, el COOTAD se constituyó en el principal soporte del accionar institucional del Gobierno de Cotopaxi, cuyos retos son la participación ciudadana, el control social y la construcción de un tejido social fuerte.

Palabras clave: circunscripciones territoriales indígenas, Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, participación ciudadana, rendición de cuentas, cultura.

Retos y desafíos del Gobierno Provincial de Orellana frente a las nuevas competencias determinadas en el COOTAD

Guadalupe Llori

46

El éxito de una administración depende de la confluencia positiva de diferentes factores internos y externos, como los factores políticos, técnicos, económicos y jurídicos. Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la incidencia de estos factores en la administración es sustancial por cuanto algunos de ellos responden a voluntades y realidades de un poder central que por años no se ha compadecido de las justas aspiraciones de la población orellanense y amazónica en general. Por ejemplo, la asignación de los presupuestos económicos anuales para los GAD de alguna manera ha respondido a cierta benevolencia del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas y del Poder Legislativo, sesgando incluso las profundas necesidades populares de estos sectores alejados de la Amazonía.

Palabras clave: Gobierno Autónomo Provincial de Orellana, planificación, ordenamiento territorial, ecosistema, ley especial para la Amazonía.

Descentralización y autonomía: cambios necesarios

Gustavo Baroja

51

La descentralización no ha tenido tiempo para instalarse en las estructuras institucionales de los territorios y en la cultura ciudadana. La autonomía es una demanda subnacional y se ha convertido en el eje argumentativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). El mayor desafío es modificar la dependencia de los GAD en las transferencias nacionales y asumir las competencias constitucionales para alcanzar su desarrollo. La gobernabilidad debe conseguirse a través de la estabilidad de los gobiernos democráticos, de la economía y la sostenibilidad del crecimiento, redistribución social y territorial de los beneficios. Los GAD deben buscar su vinculación con el “proyecto nacional del buen vivir”, dentro de un innovado sistema de descentralización y autonomía, donde prevalezca el desarrollo humano.

Palabras clave: descentralización, autonomía, competencias, democracia, gobernabilidad.

Desafíos para el cantón Baba en el marco del COOTAD

Sonia Palacios

57

La Constitución de la República y el COOTAD establecen cuáles son las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Además de éstas, existe la posibilidad de que se asuman competencias concurrentes en la prestación de servicios públicos. Los gobiernos locales, y particularmente los municipios, tenemos las herramientas legales. Nuestro reto es convertir a nuestras instituciones en entes eficaces y eficientes en la gestión de las competencias porque, en la medida en que seamos lo suficientemente capaces en el ejercicio de las competencias, las conservaremos y podremos solicitar a los demás niveles de gobierno el ejercicio de nuevas competencias, las que asumiremos con autorización expresa del titular a través de la firma de convenios.

Palabras clave: Alcaldía de Baba, competencias exclusivas, competencias concurrentes, gobiernos locales, seguridad ciudadana.

La transformación de las ciudades: desafíos del Distrito Metropolitano de Quito

Juan Pablo Muñoz

62

Es necesario recuperar lo público no solamente desde el fortalecimiento del Gobierno central sino desde los otros niveles de gobierno, potenciando su autonomía y capacidades de acción. Los objetivos son alcanzar una institucionalidad que funcione fuera de la lógica de “un gobierno, un centro”, y consolidar una nueva democracia participativa, fortaleciendo a los gobiernos intermedios, no sólo municipales. En este artículo se analiza cómo aplicar procesos de desconcentración y descentralización que permitan un modelo de gobierno y de gestión, democrático eficiente y eficaz, y cómo lograr que las competencias y los recursos sean asignados equitativamente.

Palabras clave: desconcentración, autonomía, descentralización, competencias, Distrito Metropolitano de Quito.

Los retos y desafíos para los Gobiernos Parroquiales Rurales a partir del COOTAD

Carlos Chilán / Gerrit Burgwal

66

En este artículo se realiza un balance del COOTAD, a medio año de su vigencia, desde el enfoque de los Gobiernos Parroquiales Rurales (GPR). Se destacan algunos méritos del COOTAD, como el hecho de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen fines comunes. Ahora todos los GAD tienen los mismos objetivos: el desarrollo equitativo y sustentable de sus territorios, y garantizar los derechos de todos sus habitantes. Otro acierto del COOTAD es que existe una mayor elaboración de las competencias exclusivas que constan en la Constitución y en algunos casos hay una mejor clarificación de lo que le corresponde a cada nivel de gobierno. El COOTAD, además, ha fortalecido el rol de los GPR con base en lo estipulado en la Constitución.

Palabras clave: Gobiernos Parroquiales Rurales, desarrollo, fórmula de equidad territorial, gestión, competencias concurrentes.

Visión desde la Parroquia San Joaquín, Azuay

Rocío Juca

71

Desde una perspectiva personal, la autora comenta sobre la Parroquia San Joaquín y su disposición para emprender un modelo de desarrollo armónico con la naturaleza y gobernando a partir de los intereses ciudadanos. San Joaquín se proyecta como un lugar turístico, productivo, artesanal; es necesario que las autoridades estén inmersas en una visión cantonal que recoja las potencialidades y aspiraciones del área rural, que con seguridad significarán el despegue económico de todo un conglomerado que vive en esta parte de la patria.

Palabras clave: Azuay, Parroquia San Joaquín, desarrollo, ciudadanía, gestión.



VITEBY
PARIS OCT

Presentación

En el pasado resultaba imposible concebir un Estado nacional alejado del concepto de soberanía. En el presente es impensable un proyecto democrático al margen de una específica concepción de descentralización que asuma el ordenamiento del territorio en íntima relación con otros dos componentes históricamente nuevos en los proyectos democráticos: el respeto al medio ambiente y la más amplia y autónoma participación de la ciudadanía. Contemporáneamente, se espera que estos objetivos agregados sean alcanzados en un contexto de pluralidad que proyecte la diversidad y al mismo tiempo refuerce la textura de la unidad nacional.

Estos procesos pueden resultar difíciles e inciertos, incluso en países desarrollados y democracias relativamente maduras. En países emergentes, en los que el triángulo cuyos vértices son niveles masivos de pobreza, inequidad acentuada –o como en el caso de nuestra América Latina, la más alta del planeta– y violencia creciente y multifacética, alcanzar procesos conjuntos de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización puede resultar ‘un esfuerzo endiabladamente complejo’, que encuentre, de manera reiterada, encrucijadas de bloqueo en su proceso de diseño, de discusión normativa o de ejecución institucional.

Por ello, es usualmente muy criticada –¿cómo no podría ser así?– aquella arquitectura que pretende articular en cuerpos normativos, sensitivos y en extremo conflictivos –al punto de haber sido, en otras latitudes, gatillos de violentos conflictos internos e incluso guerras internacionales– como son los que tienen que ver con el delineamiento de los órdenes territoriales, el manejo de sus recursos naturales y ámbitos espaciales, sus finanzas, sus diferenciadas capacidades de intra e inter articulación física, administrativa e institucional, así como sus especificidades de identidad étnica y por ende cultural.

Varias de dichas normativas básicas han sido concebidas, discutidas, articuladas y aprobadas en un proceso multisectorial, pluripartidario, interinstitucional, con aspiraciones de interculturalidad y participación ciudadana en un sólo cuerpo legislativo, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Ello invita a una natural reacción de reconocimiento por las actitudes de diálogo que ciertamente han debido estar presentes en un proceso tan amplio.

Al mismo tiempo, la complejidad de los asuntos tratados en el COOTAD y la indudable existencia de concepciones con evidentes cualidades de consistencia en diseños alternativos a los aprobados en el Código y que se expresan con fuerza frente a cada uno de los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), hace ineludible que en la aplicación de las normas aprobadas prime una aún más reforzada

dosis de diálogo y aceptación de las observaciones para un mejoramiento incremental o cualitativo de las normas aprobadas en sus procesos de implementación.

Por esta creciente necesidad de diálogo, felicitamos al Consejo Editorial de *Ágora Política*, por la posibilidad de dedicar este cuarto número de la revista al análisis de los desafíos de la autonomía y la descentralización, desde una perspectiva plural tanto en términos de representatividad de niveles de autonomía: en este número podemos decir que todos los niveles de los GAD ya existentes están representados. Lo está adicionalmente una potente concepción de lo que debería consistir el GAD ausente: el nivel regional a constituirse en el mediano plazo. Todos estos niveles tienen representaciones de indiscutible pluralidad política y cultural, y de indudable lucidez y riqueza conceptual, por lo que en esta ocasión deseamos agradecer de especial manera a nuestros colaboradores y colaboradoras, quienes expresan con tanta libertad como convicción y apertura sus criterios en torno a los ineludibles desafíos de la descentralización y las autonomías en el horizonte democrático ecuatoriano.

Ernesto Aranibar

Mural del artista



Oswaldo Viteri

MANIFIESTO

Yo, Oswaldo Viteri, pintor, deseo dejar constancia en este manifiesto de algunas reflexiones e ideas relacionadas con los acontecimientos mundiales acaecidos en el siglo pasado y que lamentablemente han dado lugar a lo que está aconteciendo en este siglo.

Creo que ha llegado el momento de "GLOBALIZAR LA PAZ", fundamentada en una justicia bien entendida en la libertad y la fraternidad. Creo también que es hora de que se acaben por fin los campos de concentración, los centros de exterminio, los paredones y los estadios de la muerte, las limpiezas étnicas y religiosas y todas esas deformaciones de los regímenes de diferentes concepciones ideológicas, que han traído a los pueblos dolor y sufrimiento. Entiendo la vida como una dinámica permanente que se debe llevar con honestidad, con la verdad, y con aliento creativo repleto de profundo humanismo.

Oswaldo Viteri

Quito, 4 de abril de 2003.



ÁGORA POLÍTICA
se distribuye en
estas librerías:



Suscripciones: revistamultipartidaria@gmail.com



VIPARI
05

La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado

SENPLADES



Gustavo Bedón

Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Máster en Ciencia Política y Administración Pública. Responsable técnico de la elaboración del anteproyecto del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), presentado por la Función Ejecutiva. Actual Subsecretario de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y Secretario Ejecutivo, encargado, del Consejo Nacional de Competencias. Ejerció como Coordinador de Descentralización de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), consultor y capacitador de gobiernos locales, y profesor universitario (PUCE y UDLA). Expositor nacional e internacional experto en descentralización.

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia vigente en nuestro país, se puede afirmar que el nuevo proceso de descentralización y el sistema nacional de competencias, regulado por la Constitución de Montecristi de 2008 y el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se levantan sobre una base conceptual e ideológica enfocada hacia la recuperación del rol del Estado en su conjunto, y en su responsabilidad en el ejercicio de las competencias de frente a la ciudadanía. Existe, por tanto, una ruptura ideológica entre lo que fue la descentralización en las décadas de los años ochenta y noventa en la región, como estrategia para reducir el Estado, con lo que se plantea en este nuevo modelo ecuatoriano, un mecanismo para recuperar su rol.

Este objetivo se logra solamente a partir de la adopción de dos premisas, una premisa inicial que constituye el fundamento del nuevo modelo y que consiste en asumir que el Estado no es sólo el Gobierno central, sino, adicionalmente, todos los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) establecidos en la Constitución. Entonces podemos entender por qué descentralizar el Estado no implica debilitarlo sino, por el contrario, fortalecerlo al distribuir sus competencias y facultades entre los distintos niveles, pero del mismo Estado. Del igual modo, es necesaria una segunda premisa que radica en que los GAD son corresponsables del proceso y responsables directos del ejercicio de sus competencias, por tanto, no podrían desprenderse a su vez de ellas ni evadir su ejecución de frente al ciudadano.

En este sentido, podemos evidenciar algunas características del caso ecuatoriano:

Evolución jurídico-normativa de la descentralización

En el campo jurídico, los principales instrumentos normativos que hacen relación al régimen de descentralización y su vinculación con el Estado de derecho, previos a la Constitución de 2008, se podrían resumir, en primer término, en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada¹ (1993), que creó el Consejo de Modernización del Estado (CONAM) como organismo ejecutor de las políticas neoliberales de reduccionismo estatal y, en ese marco, se encargó de coordinar la descentralización en el país. En segundo lugar, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno central para Gobiernos seccionales² (1997), que estableció esta preasignación presupuestaria a favor de los gobiernos subnacionales; y en la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social³ (1997) que previó competencias descentralizables tanto a las municipalidades como a los consejos provinciales mediante la figura de convenios individuales, lista de competencias que perdió vigencia al siguiente año, cuando se expidió la Codificación de Constitución de 1998, que amplió radicalmente el panorama competencial.

Este marco constitucional (1998) introdujo un régimen bastante amplio, donde *todas las competencias del Gobierno central son descentralizables*, excepto las expresamente señaladas en la Constitución, éstas son, la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo. Adicionalmente, consagra un modelo *facultativo para los gobiernos subnacionales, pero obligatorio para el Gobierno central*, con lo que, teóricamente, dejaba abierta una gama prácticamente interminable de posibilidades de descentralización de competencias, propiciando un posible caos competencial que, sin embargo,

no se produjo. Finalmente, *crea un tercer nivel de Gobierno seccional*, al conceder a las Juntas Parroquiales Rurales el carácter de Gobierno Seccional Autónomo, las cuales hasta esa fecha tenían la naturaleza de espacios de participación social.

Posteriormente aparecieron las reformas y Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005), a través de las cuales, para el caso de municipios, se elevó a nivel de ley orgánica un procedimiento contemplado ya en el Reglamento a la Ley de Descentralización (RO 349: 18 de junio de 2001), que establecía términos perentorios obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados, de manera que la descentralización operara obligatoriamente, por el simple paso del tiempo, aún sin la voluntad del Gobierno central y bajo pena de destitución de los ministros que incumplan dichos plazos.

En definitiva, y como puede observarse, en nuestro país este proceso tuvo un importante impulso jurídico a partir del marco constitucional de 1998, con un modelo en donde prácticamente todas las competencias del Gobierno central podían ser descentralizadas a favor de los, entonces denominados, Gobiernos Seccionales Autónomos (consejos provinciales, municipios, e incluso, juntas parroquiales rurales); y bastaba la sola voluntad del Gobierno seccional y su autodeclaratoria de capacidad operativa, para que empezara a regir un plazo perentorio y forzoso para la transferencia de las competencias y recursos que éstos hayan decidido solicitar.⁴

No obstante, la descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades (en grupo, uno a uno, por bloques, aislados, por sectores, entre otros), y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en el que se haya concretado totalmente la transferencia de competencias y recursos, tal como lo 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

1 RO 349, 31 de diciembre de 1993.

2 RO 27, 20 de marzo de 1997.

3 RO 169, 8 de octubre de 1997.

4 Art. 226 de la Codificación de la Constitución de 1998, y artículos 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Descentralización.

por la ausencia de recursos financieros que las acompañen.

El individualismo con el que estuvo pensado el modelo estancó el proceso y, de un análisis integral, podemos detectar los siguientes problemas: a) un divorcio entre lo técnico y lo político en los actores que impulsaban el proceso; b) no fue un proyecto concertado de país, sino impulsado por organismos internacionales, en ciertos casos convertidos en actores del proceso; c) una falta de apropiación local del proceso con la ciudadanía; d) la inexistencia de modelos de gestión descentralizados que operen el ejercicio de las competencias; e) un excesivo peso de los recursos financieros en el proceso, donde los actores demostraron su interés dependiendo de los recursos financieros antes que por el beneficio que asumir las competencias le podía generar a la población; f) un modelo de descentralización individualista (uno a uno y a la carta); y, g) la falta de una institucionalidad debida con facultades para obligar jurídicamente a los actores a transferir y recibir competencias.

El nuevo concepto de descentralización

Los desafíos del proceso a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 son grandes, y parten de importantes lineamientos constitucionales que construyen el concepto de descentralización con el que el Ecuador abordará un nuevo intento por distribuir sus competencias entre sus diferentes niveles de gobierno. Esto significa que la descentralización en el país se configura, incluso conceptualmente, con criterios y definiciones producto de la realidad nacional, un concepto propio de descentralización que se sostiene en los siguientes elementos:

a) Una modalidad de la forma de gobierno: la descentralización administrativa. La primera aproximación frente a la descentralización que establece la nueva Constitución permite afirmar que la descentralización es fundamentalmente “una modalidad de la forma de gobierno”. Según el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador “se organiza en forma de

“ El Estado ecuatoriano es unitario, no es

federal como Brasil o Argentina, ni autonómico como España. La descentralización es la modalidad de la forma de gobierno republicana del Estado unitario ecuatoriano ”

república y se gobierna de manera descentralizada”. Consecuentemente, la descentralización no es, ni afecta a la forma de Estado. El Estado ecuatoriano es unitario, no es federal como Brasil o Argentina, ni autonómico como España.⁵ *La descentralización es la modalidad de la forma de gobierno republicana del Estado unitario ecuatoriano.* Todos estos son conceptos perfectamente compatibles, pues un estado unitario puede ser descentralizado administrativamente, lo mismo o en mayor medida que un federal o un autonómico. En este nuevo marco jurídico, en materia de descentralización, se apunta a fortalecer la gestión administrativa del Estado, lo cual no necesariamente debe ser considerado una debilidad, sino una estrategia para consolidar paulatinamente la descentralización política.

b) Una herramienta para el desarrollo: un medio, no un fin. Según el artículo 3, número 6, de la Constitución: “Son deberes primordiales del

5 Se ha confundido mucho la creación de las regiones autónomas que prevé nuestra Constitución (Art. 244) con el establecimiento del Estado autonómico establecido en la Constitución española de 1978, pero no son situaciones iguales, pues nuestras futuras regiones no son sino un nivel de gobierno subnacional tal como los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales, que no alcanzan el nivel autonómico de las comunidades autónomas españolas ni trastocan la forma de gobierno unitario como en el caso español.

Estado: (...) Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.” Con esta disposición, y los regímenes de desarrollo y del buen vivir establecidos en los títulos VI y VII de la Constitución, la descentralización encuentra su objetivo fundamental: “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio”.

Al respecto, una de las características fundamentales de la nueva Constitución es recuperar el rol de la planificación en el Estado, y para el efecto establece un “sistema nacional descentralizado de planificación participativa” donde intervienen todos los niveles de gobierno y la ciudadanía, lo cual se desarrolla tanto en el COOTAD, en la Ley de Participación Ciudadana, como en el Código de Planificación y Finanzas Públicas. El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir”⁶ que, conforme el artículo 280 de la Constitución, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y asignación de los recursos públicos, constituye la herramienta necesaria para coordinar las competencias exclusivas del Gobierno central y de los GAD; entiende a la descentralización como: a) parte de la estrategia territorial nacional; b) estrategia inmediata para el período 2009-2013; c) dimensión y política para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, la descentralización aparece vinculada con el objetivo 12 (construir un Estado democrático para el buen vivir). En otras palabras, y como puede deducirse, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr los objetivos de desarrollo propuestos.

c) Un principio de la administración pública. Según el artículo 227 de la Constitución: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación,

participación, planificación, transparencia y evaluación.” Si bien el concepto de administración pública es aún impreciso y difícil de definir debido a los múltiples elementos que conlleva, podríamos decir, siguiendo a Diez, que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, y pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de manera inmediata, en contraste con las funciones legislativa y judicial.⁷ La administración pública se diferencia de la administración convencional por la existencia de los siguientes elementos característicos: fines públicos, personal público, patrimonio público, función pública, autoridad pública, responsabilidad pública y estatuto normativo.⁸

A esta entrada inicial al concepto de administración pública, la Constitución ecuatoriana aporta con algunos principios que la rigen, entre ellos, el de descentralización, lo cual es compatible con la noción de cercanía del poder político a la ciudadanía, que vendría a matizar a cada uno de los elementos diferenciadores de la administración pública señalados anteriormente. Es decir, a diferencia de lo que podría acontecer en el ejercicio del poder político en el campo legislativo o judicial, la descentralización es un elemento sustancial del ejercicio del poder político en el campo de la administración pública, por lo tanto, por definición conceptual y en nuestro caso por mandato constitucional, no podría concebirse una administración pública “centralizada”, aunque sí una administración pública “central” que coordine el ejercicio de sus competencias y facultades con el resto de administraciones públicas del Estado en el territorio.

d) Lo público estatal en el territorio: la descentralización territorial. Ya desde la codificación constitucional de 1998, así como en la Constitución vigente, los únicos posibles receptores de

7 Cfr. Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Plus Ultra: 20.

8 *Diccionario de Administración Pública Chilena*, Santiago: Ministerio del Interior de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, segunda edición, 2002: 16.

6 SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, 2009.

competencias y recursos por la vía de la descentralización son los GAD. El artículo 173 de la actual Norma Suprema dispone que: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos”. No existe otra posibilidad constitucional de que el Gobierno central transfiera sus competencias, se desprenda de ellas y “cambie el titular jurídico de las mismas”. Si bien sí es posible que en la gestión de las competencias puedan intervenir otros actores públicos e incluso privados (encargo, delegación, cogestión, etc.), la transferencia de competencias sólo opera hacia los gobiernos autónomos. Por ende, la descentralización es un proceso político administrativo que se puede producir exclusivamente en la esfera de lo público estatal a nivel territorial. En ningún caso procede la descentralización hacia espacios desconcentrados del mismo nivel central, y menos aún, hacia espacios privados.

En otras palabras, conforme al marco constitucional ecuatoriano, al hablar de descentralización se hace referencia fundamentalmente a la “descentralización territorial”, que consiste en la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan en razón de un determinado territorio,⁹ es decir, nuestros GAD. Por lo tanto, el énfasis constitucional de la descentralización en nuestro sistema no apunta a lo que una parte de la doctrina jurídica administrativa denomina “descentralización funcional”,¹⁰ por la cual el Estado “delega” a personas jurídicas de derecho público que integran la Administración Pública Institucional,¹¹ determinadas funciones especiales, o incluso a personas jurídicas de derecho privado,

o a la propia sociedad civil. Esto no significa que no haya habido en el Ecuador importantes experiencias de descentralización funcional, sino que el modelo actual no se corresponde con esta forma.

Perspectivas y retos

Con estos antecedentes, debe entenderse a la descentralización como parte de un proceso más amplio, que articula la reestructuración económica con procesos de democratización que generen desarrollo y crecimiento con equidad. Para el efecto, es necesario considerar las siguientes perspectivas y retos que deben ser observados en el proceso:

- a) La reorientación ideológica de la reforma del Estado, que supere la orientación neoliberal de las décadas pasadas y considere varios aportes de las visiones neoestructuralistas y social-participacionistas, especialmente, los criterios referentes a gobernabilidad, redistribución del ingreso, equidad económica y social, inclusión de los gobiernos subnacionales, participación ciudadana, reinención de la democracia, entre otros.
- b) La integralidad del proceso, donde todos los actores sumen y cumplan un rol articulado que permita el funcionamiento de un nuevo esquema de gestión, no excluyente. En este sentido, la descentralización no debe concebirse como un mecanismo para el fortalecimiento individual de los GAD, sino como un proyecto solidario de país, que debe responder tanto a las legítimas demandas nacidas en los territorios, como a la realidad política y económica del Estado en su conjunto.
- c) La construcción y ejercicio de verdaderos gobiernos locales, fortalecidos y menos dependientes económicamente, donde se potencie sus capacidades no sólo recaudadora y de autogestión, sino como espacios políticos de participación, generación de consensos, procesamiento de demandas, generadores de respuestas y en ejercicio pleno de una autoridad local legítima. Con esta nueva dimensión,

9 Vedel y Devolvé, tomo 2: 399, citado por Efraín Pérez, *Derecho Administrativo, tomo 1*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2009: 262.

10 Efraín Pérez, *Derecho Administrativo, tomo 1*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2009: 254.

11 La Administración Pública Institucional conforme el Art. 7 del ERJAFE está conformada por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de una ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad, pero ello no las convierte en niveles de gobierno distintos del cual más bien se adscriben necesariamente.

por ejemplo, los gobiernos locales no valorarían la descentralización exclusivamente por la cantidad de recursos económicos que aspiran recibir con las competencias asumidas, sino por su contribución a mejorar el nivel de vida de la población. Es decir que es necesario contar con GAD que se sientan corresponsables, y no beneficiarios del proceso.

- d) Participación ciudadana y corresponsabilidad, en el marco de un ejercicio de reinención de la democracia donde se abandone la noción de “democracia delegativa”,¹² la cual se limita a una función legitimatoria y sin capacidad de conducción.
- e) Eficiencia más redistribución como garantía de equidad. Si bien es indispensable una mayor eficiencia del Estado, y esa ha sido la tendencia de la reforma en los últimos años,¹³ la sola eficiencia estimula las diferencias y, por tanto, afecta a la equidad, que es el objetivo central de la descentralización. Por esta razón, existe la necesidad de modificar los sistemas redistributivos, diferenciando un sistema de redistribución social, destinado a asegurar a cada habitante el derecho a acceder a una canasta básica de servicios y un sistema territorial dirigido a apoyar la iniciativa y los aportes locales.¹⁴

Bibliografía

- Diez, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Dromi, José Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires - Madrid: Ciudad Argentina, 2004.
- Finot, Iván, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*, Santiago: ILPES, 1998.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, tomo1*, Buenos Aires, 2004.
- Ministerio del Interior de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *Diccionario de Administración Pública Chilena*, Santiago: segunda edición, 2002.
- Naim, Moisés, “Latinoamérica: la segunda fase de la reforma”, *Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos 2*, año 12, México, 1995.
- Oszlak, Oscar, “De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado”, *Revista Nueva Sociedad 160*, Venezuela, 1999.
- Pérez, Efraín, *Derecho Administrativo, tomo 1*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2009.
- SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural*, Quito, 2009.

12 Noción acuñada por Guillermo O'Donnell en *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame IN: University of Notre Dame Press, 1999.

13 Ver los enfoques económicos, así como de las nuevas tendencias gerenciales inspiradas el postburocratismo (New Public Management).

14 Ivan Finot, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*, Santiago: ILPES, 1998.



VITEOD
PARIS 04

Autonomía para la gente

Asamblea Nacional / Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización



Paco Moncayo

General de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Licenciado en Ciencias Internacionales y Doctor en Economía e Integración (UCE). Doctor Honoris Causa por la Escuela Politécnica Militar y por la Universidad del Pacífico. Ejerció como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Comandante General del Ejército. Presidente del Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana (CIDEU). Presidente de la Organización de las Naciones Unidas para el Asesoramiento de Gobiernos Locales (UNACLA). Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito por dos períodos. Ha publicado varios libros sobre desarrollo, seguridad e integración. Actualmente es Asambleísta Nacional.

Se ha preguntado el lector: ¿por qué es importante descentralizar? Las autonomías ¿para qué sirven y para quién? Las respuestas a estos cuestionamientos tienen sustento ideológico y también práctico. De eso se trata el proceso generado en el Ecuador durante los últimos cincuenta años, por lo menos.

Desde mis tiempos como Director Ejecutivo del Centro de Reconversión del Azuay, Cañar y Zamora-Santiago, mis respuestas a estas interrogantes han sido claras y contundentes: la descentralización y las autonomías son importantes para fortalecer la democracia, evitando la concentración social, económica y política del poder, así como para dar eficiencia a la acción pública y participación ciudadana.

Es innegable que a lo largo de la historia de la humanidad, desde las primeras organizaciones sociales y políticas, el principal espacio de conflicto se ubica entre los que tienen poder y los que no; entre los que pueden mandar y los que tienen que obedecer. Ambos temas están vinculados y se expresan tanto en el ámbito social como en el territorial. La acumulación de medios de poder (riqueza, armas, conocimiento, organización), anterior al propio capitalismo, fractura a la sociedad en clases y al territorio en centros y periferias. La historia de la humanidad –que es una lucha por el poder– puede explicarse en parte desde estos sencillos planteamientos.

Es evidente que la democracia va siempre en sentido contrario a la acumulación y concentración; cuando menores son las dos, mayor es la primera. Entonces es importante que el poder se reparta tanto social como territorialmente, y para esto, es indispensable un sistema en que la riqueza se genere y acumule en varios espacios, distribuyéndose equitativamente.

La respuesta sobre la cuestión del ¿para qué? debe hacérsela con claridad ideológica: “Para construir sociedades justas y equitativas, y romper los cánones de explotación política y económica”.

Y ¿para quién? La réplica debe clarificar que no se trata de retornar a los viejos esquemas cacicales, favoreciendo a las minúsculas oligarquías locales, sino, más bien, a la comunidad en su conjunto.

El Ecuador es un país geopolíticamente disperso, sujeto a enormes fuerzas centrípetas derivadas de la geografía, la diversidad étnica, la desigual distribución de la riqueza, las formas de producción y la vinculación dependiente externa. Conviven la relativa modernidad con las estructuras tradicionales, la riqueza más ostentosa con la pobreza más abyecta. Es evidente la existencia de un subespacio urbano central, propio de las urbes grandes e intermedias; un subespacio de periferia activa, correspondiente a las áreas rurales de explotación económica moderna, y un subespacio de periferia pasiva, conformado por las comunidades campesinas e indígenas en el segmento rural tradicional. Este último y el sector rural en general son y han sido tributarios del sector urbano.¹ Esto es lo que se intenta corregir.

En las últimas décadas ha existido una fuerte presión, desde fracciones del espacio moderno, para una descentralización orientada desde la nueva inserción del Ecuador en el mercado mundial, en tiempos de globalización del modelo neoliberal. A estas presiones se suman las de regiones y grupos sociales conscientes de sus identidades, derechos y propósitos que aspiran crecer y desarrollarse sin depender de los centros tradicionales de poder. En algún caso, las economías regionales dinámicas, más funcionales a los nuevos circuitos de la economía mundial, han pretendido una inserción directa en el mercado internacional, rompiendo las viejas amarras con el debilitado Estado nacional. Esta es la otra forma de responder a las preguntas que he planteado, porque implica hacerles el juego a quienes proponen un ordenamiento territorial favorable al gran capital financiero, a las empresas que lo controlan y a los países sede de las mismas. Esta alternativa configura el “descentramiento” como mecanismo de “debilitamiento” del lugar central que ocupa la política y lo público. Patrocina la privatización.²

Al concluir esta introducción, es importante referirme a otro aspecto del ¿para qué?: la des-

centralización y las autonomías deben servir para alcanzar un desarrollo humano sustentable en la totalidad del territorio nacional. Es necesario concebir al desarrollo regional y local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que permita el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En el campo económico, con emprendedores locales capaces de utilizar los factores de la producción de su territorio, para generar riqueza que pueda ser distribuida con equidad; en el sociocultural, para fortalecer los valores e instituciones locales como base para el proceso de desarrollo; y, en el político-administrativo, con sistemas de gobierno eficientes y transparentes que planifiquen participativamente, involucrando la participación público-privada.

Avances en la descentralización en el Ecuador

Las preocupaciones de los ecuatorianos por la descentralización son de antigua data. En la década de los años sesenta, la Junta Nacional de Planificación propuso crear regiones horizontales, con la intención de superar el “determinismo geográfico” que había polarizado en franjas verticales al país, provocando una de las enfermedades nacionales más graves: el regionalismo. En la práctica, y por razones distintas, se crearon unos pocos organismos regionales de desarrollo.

La Ley de Régimen Municipal expedida el 27 de enero de 1966 creó las Juntas Parroquiales, instituyó los cabildos ampliados, autorizó a las municipalidades constituir empresas públicas o mixtas, entre otros aspectos. En 1990, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Seccional, se creó el Fondo de Desarrollo Seccional por el que se dispuso la entrega del 10% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado a los organismos seccionales autónomos. En 1993 se expidió la Ley de Modernización del Estado, que expresó la visión neoliberal en boga; en ésta se dispuso la delegación y desconcentración del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del Gobierno

¹Patricio López y otros, “La descentralización económica del Estado”, *Revista Martes Económico*, Quito: ILDIS, 1995.

²Fernando Carrión, *Criterios para la descentralización; persona y sociedad*, Santiago de Chile: Ed. Alberto Hurtado, 2000: 58.

“Las preocupaciones de los ecuatorianos por la descentralización son de antigua data. En la década de los años sesenta, la Junta Nacional de Planificación propuso crear regiones horizontales, con la intención de superar el ‘determinismo geográfico’ que había polarizado en franjas verticales al país, provocando una de las enfermedades nacionales más graves: el regionalismo”

central a los gobiernos seccionales y a sus dependencias provinciales. Ese mismo año, el 27 de diciembre, se expidió una moderna Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito que retomó la integración y participación de la comunidad, tanto en el financiamiento de los proyectos como en la identificación de las necesidades, en la planificación, en la ejecución y mantenimiento de las obras.

El Congreso de 1997 expidió la Ley de Descentralización que fue conocida como la Ley del 15% porque se estableció que ese porcentaje de los ingresos corrientes del Estado se destinara a los gobiernos provinciales y municipales.

La Constitución de 1998 incluyó los conceptos de Estado pluricultural, multiétnico, de gobierno participativo y de administración descentralizada (Art. 1); dispuso que la administración pública se desarrollara de manera descentralizada y desconcentrada (Título V); creó las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas (Título XI); mandó “transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional; concedió plena autonomía a los gobiernos provincial y cantonal”; cuidó de la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana (Capítulo 3); la asignación y distribución de los recursos se rigieron por criterios como el número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa; prohibió toda asignación discrecional de recursos, salvo en casos de catástrofe; estableció formas de control social y de rendición cuentas, así como regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.

La nueva Constitución

Es importante señalar que la Constitución de Montecristi (2008) desarrolla los logros alcanzados con anterioridad, pero tiene el mérito de sistematizar y definir mecanismos para hacer realidad la des-

centralización y la participación de los ciudadanos, poniendo especial énfasis en lo social. Destaquemos los siguientes aspectos:

Establece: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (Art. 238); instituye la planificación del ordenamiento territorial como obligatoria para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Art. 241); incluye las regiones y regímenes especiales por fines de conservación ambiental, étnico-culturales o de población (Art. 257); reconoce a las provincias amazónicas como parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta (Art. 250); dispone la creación del Sistema Nacional de Competencias (Art. 239); detalla las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, incrementa las del nivel central, pero dispone que las competencias exclusivas no excluyen el ejercicio concurrente en la prestación de servicios públicos y otras actividades de colaboración (Art. 260); asigna a los GAD un monto de, al menos, el 15% de ingresos permanentes y otro no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, pero el total no podrá ser menor a lo asignado en 2008 (Disposición Transitoria Décimo Cuarta.); dispone que las asignaciones anuales sean predecibles, directas, oportunas y automáticas (Art. 271) y que la participación de las rentas del Estado se realice de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Art. 270).

En la elaboración del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se observó también, con prolijidad, las disposiciones constitucionales referidas a la participación ciudadana: la participación protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (Art. 95); el reconocimiento de todas las formas de organización (Art. 96, 97); la participación en todos los niveles de gobierno para la planificación, inversión pública, presupuestos participativos, rendición de cuentas y control social (Art. 100, 101); la iniciativa popular normativa (Art. 103); y la revocatoria del mandato (Art. 105).

“ Es importante señalar que la

Constitución de Montecristi (2008) desarrolla los logros alcanzados con anterioridad, pero tiene el mérito de sistematizar y definir mecanismos para hacer realidad la descentralización y la participación de los ciudadanos, poniendo especial énfasis en lo social ”

El trabajo de la Comisión

Cuando la Asamblea Nacional comenzó sus labores, se organizaron las respectivas comisiones permanentes y especiales. La Comisión de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos Descentralizados se conformó con asambleístas que, o tenían experiencia en el asunto de la administración de regiones, provincias, cantones y parroquias, o habían participado en funciones públicas importantes. La representación partidista y regional estaba equilibrada. La presidencia correspondió a Virgilio Hernández, político demócrata, abierto al diálogo, que desempeñó funciones similares en la Asamblea Constituyente de Plenos Poderes de Montecristi.

El nivel de debate fue alto y democrático. La rigidez que suele observarse en otras comisiones fue dejada de lado, por lo que el trabajo, a pesar de arduo, fue ameno. El buen talante de los asambleístas, aún en el tratamiento de los puntos álgidos, y la calidad del personal de asesores y de apoyo, permitieron un trabajo fluido y fructífero.

Un problema fundamental para la Comisión fue iniciar el análisis de la normativa con un proyecto apurado e incompleto enviado por el Ejecutivo y tratado de manera apresurada e irresponsable en primer debate por la Comisión de Legislación y Fiscalización, mejor conocida como "Congresillo".

Conviene insistir en que el proyecto de Gobierno del Presidente Rafael Correa dista mucho del proyecto de país diseñado por la Asamblea de Montecristi. El primero es extremadamente autoritario, vertical y centralista. Eso se percibe en los proyectos de ley originados en la Secretaría de Planificación, otras secretarías y los ministerios.

El proyecto al que hago referencia dejaba en manos de los ministerios la rectoría de todas las competencias; eso provocó uno de los debates más intensos de la Comisión y del Plenario. En ambos ámbitos, se clarificó que la rectoría corresponde a cada nivel de gobierno en las competencias a éste atribuidas constitucionalmente. Esto es esencial para poder hablar de autonomía.

Del mismo modo, el documento excluía temas del ámbito municipal contenidos en la Ley de Ré-

gimen Municipal, publicada en el Registro Oficial 159 del 5 de diciembre de 2005. Con una disposición transitoria, dejaba intocados alrededor de doscientos artículos redactados con un enfoque distinto al de la Carta Magna de Montecristi. Fue un arduo trabajo desarrollar los temas de fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes, impuestos, tasas, contribuciones especiales, ordenamiento territorial, expropiaciones para vivienda de interés social y regularización de asentamientos urbanos.

Otro importante debate fue la conceptualización de Gobierno central, Estado, Ejecutivo y sus diferencias. Existió consenso en que fortalecer el Estado significa fundamentalmente fortalecer a la sociedad, crear capital social y humano, construir un país de ciudadanos con participación plena en la definición y ejecución de las políticas públicas, en el cual los habitantes de parroquias, cantones, provincias y regiones participen activamente en los esfuerzos de su desarrollo y de la comunidad ecuatoriana; fortalecer el Estado implica fortalecer su territorio, desarrollándolo de manera equilibrada y equitativa, con infraestructuras integradoras y con una organización político-administrativa descentralizada que permita que cada parte aporte al desarrollo armónico del todo. Que, en definitiva, fortalecer al Estado es fortalecer a todas las funciones y niveles de GAD, no dejar acumulados absurdamente en manos del Presidente todos los instrumentos de la política pública del país.

Poco pudo hacer la Comisión en el desarrollo de la normativa para la organización de las regiones. El procedimiento normado constitucionalmente es engorroso y no veo que llegue a ser aplicable. Un problema grave que se presentó en este campo fue la decisión de los dirigentes de la Amazonía de organizar lo más prontamente, luego de expedido el COOTAD, una región que integre todos esos territorios, lo que habría roto el objetivo de lograr un equilibrio territorial adecuado. El asunto lo resolvió el veto del Ejecutivo al establecer que la superficie total de una región no podrá superar el 20% del territorio nacional.

Otro importante debate se desarrolló sobre las jurisdicciones indígenas. En este asunto participaron activamente los sectores indígenas y, en

menor grado, los afroecuatorianos y montubios. La redacción final fue fruto de consensos alcanzados con las organizaciones, en largos y fructíferos debates. El problema era complejo porque se trataba de organizar un Estado unitario, plurinacional y multicultural en un escenario geográfico donde se mezclan y conviven mestizos con varias nacionalidades y pueblos en espacios que mantienen los límites políticos tradicionales. El acuerdo final constituye un paso adelante que abrirá, a futuro, nuevos y mejores caminos para que podamos avanzar juntos por ellos, conviviendo en paz y cooperando todos los grupos étnicos y culturas que constituyen la nación ecuatoriana.

No sin razón, distintos sectores plantearon que la nueva Constitución era un retroceso en el tema de la descentralización. Afirmaron que de cuatro competencias exclusivas que constaban para el Gobierno central en la Constitución de 1998, se pasó a doce, y que el exagerado presidencialismo marcaría un ejercicio gubernamental centralista, vertical y autoritario. En eso no se equivocaron; pero sí en cuanto a la obligación de asumir las competencias por parte de los GAD, que hoy es mandatorio. Las normas anteriores permitían, pero no obligaban, asumir competencias propias de los niveles subnacionales, por lo que la descentralización quedaba en letra muerta, por eso hemos calificado ese sistema de “competencias a la carta”.

Una solución importante para el ejercicio concurrente de las competencias fue vincularlas con los sectores privativos, estratégicos y comunes. Conforme al texto del COOTAD, solamente están excluidos de la concurrencia los primeros, que son los mismos de la Constitución anterior: defensa nacional, protección interna y orden público, relaciones internacionales, políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento externo.

Como en el sistema anterior algunas municipalidades, especialmente Quito y Guayaquil, habían asumido competencias en áreas ahora exclusivas del Gobierno central, como es el caso de los aeropuertos, se planteó la Primera Disposición General en la que se dispone que los convenios de descentralización de competencias suscritos con

“ En la elaboración del Código Orgánico

de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se observó también, con prolijidad, las disposiciones constitucionales referidas a la participación ciudadana: la participación protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (Art. 95); el reconocimiento de todas las formas de organización (Art. 96, 97); la participación en todos los niveles de gobierno para la planificación, inversión pública, presupuestos participativos, rendición de cuentas y control social (Art. 100, 101); la iniciativa popular normativa (Art. 103); y la revocatoria del mandato (Art. 105) ”

“El COOTAD tendrá sentido si ayuda a construir sociedades solidarias, equitativas e incluyentes; territorios productivos y competitivos, eficientemente ocupados y con sostenibilidad ambiental y una ciudadanía activa que haga posible la construcción democrática de lo público”

anterioridad a la expedición del Código, entre el Gobierno central y los GAD, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia.

El tema de los recursos económicos provocó un intenso y complejo debate. La Comisión, luego de consultas con el Gobierno central, estableció el 21% de ingresos permanentes y 10% de los no permanentes, correspondientes al Estado central, con lo cual nadie recibiría menos que lo

asignado en 2010. En estos montos se incluyen todas las transferencias obligatorias que realizaba el Gobierno central a los GAD, con base en las compensaciones y leyes de creación de fondos especiales que se encontraban vigentes, con la excepción que hace la propia Constitución de la Ley 010 para las provincias amazónicas y 047 para las provincias del Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, afectadas por las respectivas centrales hidroeléctricas.

Pero el monto no lo es todo. Lo importante es el fundamento de la transferencia: garantizar a la población una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de GAD, para lograr equidad territorial.

Una parte importante del debate se centró en la participación ciudadana. Quedó establecida la planificación estratégica –no solamente del ordenamiento territorial–, se detallaron los elementos básicos de los planes de desarrollo, quedó estatuida la obligación de presupuestos participativos y se organizó la estructura institucional para estos fines.

De igual manera, en concordancia con la Ley respectiva, se normó la rendición de cuentas, el control social, la gestión participativa, la revocatoria del mandato, la iniciativa normativa y la silla vacía, entre los temas más importantes. Es evidente que es en los gobiernos locales, los más cercanos a la ciudadanía, donde se puede practicar de mejor manera la democracia directa. Esto se ha comprobado fehacientemente, desde hace más de una década, en ciudades grandes, medianas y pequeñas, entre las cuales Quito fue pionera.

La posibilidad de una amplia socialización de esta Ley dependió, en gran medida, del alto grado de organización de los niveles provincial, cantonal y parroquial de gobierno; así como de la también importante organización de las nacionalidades y pueblos. Por esa razón, la Comisión tuvo interlocutores válidos y legítimos, lo que, sumado a la capacidad de escuchar razones democráticamente, permitió la expedición de este importante Código.

Un aspecto relevante fue la difusión del Código una vez promulgado. Para aclarar dudas

planteadas por distintos niveles de GAD, de organizaciones de la sociedad y de ciudadanos y ciudadanas que tenían interés en el tema, se organizaron eventos en distintas ciudades del país y se continúa realizándolos. Este Código ha sido, sin duda, una construcción colectiva, como deberían ser todas las leyes, ordenanzas y otras regulaciones que rigen los comportamientos del pueblo ecuatoriano.

Conclusiones

La expedición del COOTAD constituye un paso importante para dar respuesta a las preguntas con las que inicié este artículo. La lucha apenas ha comenzado para que la normativa permita construir el país territorialmente equilibrado y solidario que queremos. Advierto dos enemigos en el horizonte. El primero y mayor, la tendencia centralista, vertical, autoritaria y poco democrática del Ejecutivo y algunos ideólogos dogmáticos del socialismo del siglo XXI y, el otro, la renuencia de las autoridades locales para asumir con pasión sus obligaciones en beneficio de sus pueblos. Veo que algunos han asumido ya una posición cómoda, subordinada y sumisa con el Poder central.

El COOTAD tendrá sentido si ayuda a construir sociedades solidarias, equitativas e incluyentes; territorios productivos y competitivos, eficientemente ocupados y con sostenibilidad ambiental y una ciudadanía activa que haga posible la construcción democrática de lo público.

Los GAD, dotados de nuevas competencias y recursos, aprovecharán esta circunstancia histórica y demostrarán la importancia de la descentralización si califican sus recursos humanos, de

infraestructura y servicios, planifican estratégica y participativamente su desarrollo, si trascienden al simple papel de prestadores de servicios convirtiéndose en auténticos gobiernos locales, más allá de los letreros de la fachada o del membrete oficial. ¡Qué así sea!

Bibliografía

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Constitución política de la República del Ecuador, 1998.
- Constitución política de la República del Ecuador, 2008, actual.
- Fernando Carrión, *Criterios para la descentralización; persona y sociedad*, Santiago de Chile: Ed. Alberto Hurtado, 2000.
- López, Patricio y otros, “La descentralización económica del Estado”, *Revista Martes Económico*. Quito: ILDIS.



✓
1985 04

El COOTAD o la equidad territorial entrampada

Acción Regional por la Equidad (ARE)



José Bolívar Castillo

Sociólogo especialista en Sociología del Desarrollo por la Freie Universität Berlin (Universidad Libre de Berlín, Alemania (1975). Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja (2006). Alcalde de Loja por tres períodos (1988-1992, 1996-2000 y 2000-2005). Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) (2000-2002). Diputado de la República en representación de la provincia de Loja por dos períodos (1984-1986 y 2007). Ha publicado varios libros sobre desarrollo y descentralización, entre ellos *El desarrollo de la región sur del Ecuador*, 1979; *Descentralización y regionalización en el Ecuador*, FESO, 1988; *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional*, 2002, [1998], [1995]. *Ecuador = Equidad. La regionalización horizontal*, 2008.

Premisas fundamentales

El tema de la equidad no es solamente un problema ético sino también de funcionalidad económica y política. Sin equidad no hay prosperidad ni desarrollo posibles. Al cabo de mucho tiempo, la humanidad comprende que la equidad económico-social tiene como insustituible base de sustentación la equidad territorial. Todo ser vivo, y por tanto también la sociedad y el Estado, tienen un núcleo y una periferia, y la salud del núcleo depende de la salud de la periferia y viceversa. Cuando el núcleo concentra y absorbe para sí la mayor parte de la vitalidad que genera el cuerpo y la periferia, éste acaba por debilitarse y destruirse a sí mismo, y por ende, al organismo.

Es absolutamente objetiva la apreciación histórica que los países más prósperos de la tierra son aquellos que tienen más equidad territorial, y como consecuencia de ello mayor equidad económico-social. Los países más pobres demuestran, en cambio, altos índices de concentración, y en consecuencia de marginalidad.

El Estado tiene entre sus roles fundamentales la planificación, regulación, control y redistribución. Si no hay un proceso serio de redistribución de la riqueza, con base en la inclusión de todos a la actividad productiva de bienes y servicios, y una participación abierta y pluralista en el poder político, la concentración comienza por neutralizar las potencialidades de un país mediante la preeminencia de la inversión especulativa y la fuga del capital humano y financiero hacia mercados más estables y competitivos. En todo esto, juega un rol fundamental la calidad y equidad de los servicios públicos básicos de educación, salud, seguridad y protección social, cuya rectoría central y regionalmente desconcentrada, debe tenerla el Gobierno nacional y cuya administración y prestación debe ser descentralizada y con amplios niveles de participación pluralista de la ciudadanía.

La Constitución de Montecristi y la equidad territorial

En realidad el frondoso Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) con sus repetitivos 598 artículos y sus disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias –en los que se empaqueta en un único cuerpo legal instituciones tan diferentes en sus dimensiones y objetivos– no hace sino reproducir lo que, en algunos casos, fue introducido hasta en forma reglamentaria en la Constitución de Montecristi.

Desde el propio estatuto para elección y funcionamiento de la Asamblea Constituyente ya estuvo presente una visión política coyuntural de carácter centralista, cuando se volvió a incorporar en la legislación ecuatoriana la figura de los constituyentes nacionales y provinciales. Si a los 24 nacionales se suman los provenientes de los grandes centros metropolitanos de Guayaquil y Quito, que representan a las provincias de Guayas y Pichincha, más los elegidos en la migración, se tiene como resultado una sobre-representación de las cúpulas políticas y una bajísima participación de una visión descentralizada y desconcentrada del Estado en el territorio nacional. Si a esto se añade la distribución de escaños por lista y la no distritalización electoral de las grandes concentraciones demográficas, es fácil colegir la tendencia centralizadora en lo territorial que había de hacerse presente en forma determinante en la Constituyente de Montecristi y, por tanto, en su instrumento de aplicación territorial, el COOTAD.

El discurso ideológico aparentemente muy progresista e innovador acaba generalmente por chocar con los niveles de compromiso electoral y gremial, y los intereses de las parcialidades más influyentes se sobreponen a una visión global de equidad nacional. Si se analiza el Título V de la Constitución de Montecristi sobre la organización territorial del Estado, se apreciará fácilmente que, aparte de los enunciados ideológicos o dogmáticos sobre equidad y descentralización, en la trama estructural de su articulado se contradicen estos

postulados por disposiciones que significan en la realidad un fuerte retroceso en la legislación territorial de descentralización y regionalización en la que el país, de alguna forma, había venido caminando.

En determinados casos, como en la administración de los servicios básicos de educación, salud y protección social que por lo regular son administrados por los gobiernos locales, bajo la rectoría sectorial del Gobierno central, se llega al caso de dejar para los gobiernos seccionales exclusivamente la “construcción y mantenimiento de la infraestructura física”, y esto se lo hace evidentemente para responder a la presión de los gremios sindicales de los servicios públicos y sus denominadas conquistas irrenunciables que eran seriamente cuestionadas por el proceso de descentralización.

Si bien en el Art. 242 se define por fin que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, a punto seguido en forma absolutamente contradictoria que responde de igual manera a presiones políticas de parcialidades influyentes, se dice que “por razones de conservación ambiental, o étnico-culturales podrán constituirse regímenes especiales” y se incluye ahí a los distritos metropolitanos autónomos, la Amazonía (Art. 250), Galápagos y circunscripciones territoriales indígenas. Es decir en el mismo artículo en el que se establecen los niveles de organización territorial, simultáneamente se contradice para responder a una visión no precisamente solidaria ni pluralista de estructura territorial del Estado ecuatoriano.

Como en muchísimos ámbitos, la Constitución de Montecristi postula, afirma y se contradice, precisamente para incorporar las presiones políticas coyunturales y los intereses parciales, presentes en forma determinante en sus deliberaciones, con la amenaza del voto negativo en el referéndum aprobatorio de la Carta Fundamental.

En el caso de la regionalización indispensable para generar equidad territorial, que fue introducida por fin en el Art. 242 de la Constitución, en lugar de establecerla como un mecanismo de desconcentración y articulación de un Estado que se

define como unitario, se establece que las regiones sean un nivel más autonómico, es decir que el país tendría así cinco niveles autonómicos de organización territorial, todos ellos con iguales niveles de autonomía, funciones y competencias que, en forma contradictoria, para variar, se las define simultáneamente como exclusivas y a la vez concurrentes, dejando en manos de un cuerpo colegiado integrado por los propios niveles regulados, la distribución de competencias y la ejecución del proceso de descentralización. Para que sólo se vea un ejemplo de lo que sucede en la realidad, el Consejo Nacional de Competencias se integró recientemente y está presidido por el Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) e integrado por el Prefecto de Pichincha a nombre del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Alcalde de Quito a nombre de los distritos metropolitanos, el Alcalde de Ibarra a nombre de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE).

La indispensable regionalización desconcentrada

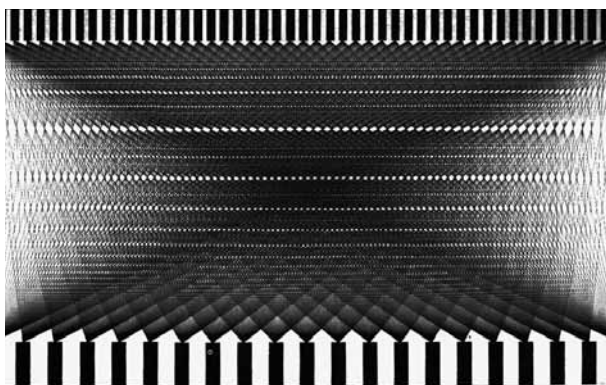
Si la macrocefalia sectorial del Estado central tuviera que desconcentrar su acción, no digamos a nivel de parroquias que es un imposible físico, sino tan sólo a nivel de cantones o provincias, tendría que multiplicarse por 220 o por 24 las cerca de doscientas direcciones nacionales, institutos nacionales, consejos, programas, secretarías adscritas directamente a la Presidencia o los distintos ministerios sectoriales, lo cual nos deja apreciar en forma objetiva la necesidad que tiene el país de regionalizar su desconcentración con el fin de que las políticas sectoriales no se conviertan en actividades académicas, sin ningún efecto real en el espacio nacional que no sea la incesante publicidad y el reparto del botín burocrático que las oficinas administrativas desconcentradas, por lo regular, no tienen recursos de inversión y que se limitan a superponer su acción a las competencias de los gobiernos seccionales.

“ Ningún proceso de equidad y menos

un proceso de descentralización -y regionalización, que son esencialmente procesos de equidad- puede ser opcional puesto que quien ha logrado concentrar o acaparar, muy difícilmente puede estar dispuesto de buen grado a renunciar a su preeminencia ”

Actual estructura del Estado centralista

150 y más institutos, direcciones y programas nacionales adscritos a los ministerios sectoriales o entes autónomos dependientes como fondos, o consejos nacionales, que por lo regular suplantán las atribuciones de los gobiernos locales.



Tendencia obvia a establecer en cada una de las 22 ó 24 provincias, e incluso en cantones, oficinas administrativas subordinadas, sin recursos de inversión. Complica aún más el cuadro la creación de subsecretarías territoriales y el intento de territorialización racial.

Fuente: José Bolívar Castillo, *Ecuador=Equidad. Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. La regionalización horizontal*, Loja: s/e, 2008.

Sin desconcentración de la acción sectorial, reguladora y redistribuidora no hay descentralización posible que pueda conducir a la equidad territorial. A lo mucho lo que se podría lograr – como sucedió con el proceso de descentralización anclado en la Constitución de 1998– es una mayor centralización del poder y las inversiones públicas, por cuanto los municipios metropolitanos lograron descentralizar aeropuertos, puertos o servicios de carácter nacional, mientras los municipios pequeños y chicos recibían solemnemente credenciales para asumir competencias en turismo, en medio ambiente o promoción productiva que no tenían ninguna efectividad real.

El Estado necesita articular en cada una de las siete regiones territoriales su acción sectorial y coordinarla con los gobiernos seccionales, en una relación directa y de cercanía.

Pero, por otra parte, en la cúspide decisional del Estado debe estar presente no sólo una visión sectorial sino también territorial o espacial, de ahí la necesidad de que el Gabinete presidencial esté integrado por ministros coordinadores sectoriales y ministros coordinadores regionales. Ésta es la única forma de asegurar que quien recibe del pueblo el mandato de gobernar lo pueda hacer con sentido de integridad nacional.

¿Regionalización a la carta?

Lo que la Constitución trata en cinco artículos llegando a lo reglamentario, el COOTAD lo reproduce textualmente en su Art. 16 con sus nueve literales en los que se establece un procedimiento de lo más complejo para que los consejos provinciales puedan opcionalmente decidir integrar una región con aquellas provincias que deseen hacerlo.

Mientras en el COOTAD en un sólo marco legal se integran todos los niveles del régimen seccional autónomo, se pretende que para cada región se apruebe una Ley Especial cuyo proyecto, a más del trámite de discusión y aprobación de toda Ley, tenga que pasar por un dictamen de la Corte Constitucional y una consulta popular aprobada en cada una de las provincias que integran la región.

Es evidente que la mayoría de Montecristi lo que buscó en la realidad de los hechos fue dificultar y entorpecer por todos los medios imaginables el proceso de regionalización que primero lo declaró autonómico, como si el Ecuador pudiera convertirse en un Estado Federal, y luego lo estableció como un procedimiento opcional y con una infinidad de instancias y requisitos. “No somos cartógrafos”, dijeron los dirigentes de la Asamblea de Montecristi para denotar su poco o ningún interés de promover una regionalización que se fundamentara en una interrelación de siglos y que podría ser el instrumento básico para hacer posible la descentralización y la equidad territorial. Ojalá me equivoque y haré todo lo posible para equivocarme, pero creo que pasarán fácilmente los ocho años señalados como plazo para la regionalización, y el centralismo político de viejo y de nuevo cuño habrá conseguido su meta de mantener intocada la estructura territorial del poder y la economía en nuestra patria. Si algún cambio histórico podría haber hecho este Gobierno es precisamente darle al Ecuador una estructura desconcentrada y descentralizada de equidad, pero faltó la voluntad y la capacidad política para lograrlo.

Ningún proceso de equidad –y menos un proceso de descentralización y regionalización, que son esencialmente procesos de equidad– puede ser opcional puesto que quien ha logrado concentrar o acaparar, muy difícilmente puede estar dispuesto de buen grado a renunciar a su preeminencia. Además es necesario considerar que lo que corresponde a derecho público (y la estructura del Estado es derecho público por excelencia) no puede ser tampoco opcional sino obligatorio.

Las siete regiones territoriales y las dos regiones metropolitanas

Si se examina con alguna prolijidad la historia nacional, se podrá apreciar que las siete regiones, en la medida de lo posible horizontales, es decir sin alterar los límites provinciales, no son invento voluntarioso de nadie sino el resultado de un proceso de siglos de interdependencia. Las re-

giones preincaicas del Ecuador coinciden casi en su totalidad con las siete regiones identificadas en el estudio efectuado a finales de la década de los años sesenta para la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA) por parte de la misión francesa de la ORSTOM.

Por otra parte, el país, desde que estableció un sistema de planificación regional como base territorial de la planificación nacional, estructuró lo que se denominaron organismos regionales de desarrollo que se consolidaron en la Región



Sur como PREDESUR; en la Región Centro Sur o Región Cañari con el CREA; en la cuenca del río Guayas con CEDEGE; en Manabí única provincia con características regionales el CRM; y en las regiones aledañas a la capital de la República, como la región norte, centro-norte y central o región puruhá, se establecieron intentos de organismos regionales que no prosperaron por la exagerada dependencia de la capital, con la sola excepción de la región norte donde se creó a raíz del Plan Colombia ORDENOR.

La creación de las regiones metropolitanas de Quito y Guayaquil resulta indispensable precisamente para alcanzar la equivalencia o equilibrio

de las siete regiones que sin estas conurbaciones metropolitanas tienen un peso similar tanto territorial como demográfico.

El señor Presidente de la República el 18 de enero de 2008, justo cuando la Asamblea trataba estos temas, haciendo uso de sus facultades establecidas en el Art. 147 numeral 5, promulgó el Decreto 878 publicado en el Registro Oficial 268 que establece, para fines de administración y planificación, las siete regiones y manda que en un máximo de un año plazo todos los ministerios y dependencias estatales deberán haber estructurado su administración a través de estas siete regiones. Lamentablemente este Decreto, como tantos otros enunciados de cambio, por razones de presión política coyuntural no ha tenido concreción y más bien al paso de dos años se promulgó otro Decreto que, si bien sostiene las siete regiones y las dos metropolitanas, ya no las llama regiones sino zonas. Pero aún así ni lejanamente el círculo político oficial ni las burocracias de alto nivel han considerado necesario ni factible cumplir ni ejecutar lo que dispone este Decreto. Al contrario, se han eliminado los organismos regionales de desarrollo y en su reemplazo se han distribuido agencias administrativas subordinadas de carácter provincial para las diversas entidades sectoriales centralizadas. Como consecuencia, los grandes proyectos de desarrollo, por ejemplo los de PREDESUR, se encuentran abandonados.

¿Qué hacer a futuro por la equidad territorial?

Tal como sucede ahora con la Función de Control y Participación Social, la Función Judicial, el Seguro Social, etc., será necesario continuar la lucha con mayor firmeza aún, hasta generar una coyuntura política favorable para reformar la Constitución en asuntos fundamentales como éste o la separación de las funciones del Estado. Mientras tanto, cabe demandar de la Jefatura de Estado la plena ejecución del Decreto 878 sobre regionalización desconcentrada, y una mayor voluntad política descentralizadora para avanzar en

la transferencia de competencias a los municipios en los servicios básicos fundamentales, a las prefecturas en el ámbito rural y de apoyo técnico a las Juntas Parroquiales Rurales que, con sentido práctico, no pueden pretender sustituir las competencias de los municipios sino complementarlas y atender a la infraestructura rural.

Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD

Partido Socialista Frente Amplio (PS-FA)



Alex Remache

Economista por la Universidad Central del Ecuador (UCE). Máster en Economía con énfasis en Políticas Económicas y Sociales por la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Desde muy joven se incorporó a la Juventud Socialista Revolucionaria Ecuatoriana, de la cual fue su presidente nacional en varios períodos. Ha sido dirigente nacional del Partido Socialista y asesor político de muchas organizaciones sociales vinculadas con el socialismo ecuatoriano. Entre 2005 y 2010 fue Coordinador Académico del Programa para el Fortalecimiento de las Juntas Parroquiales Rurales que la Universidad Andina Simón Bolívar ha desarrollado para capacitar a cientos de presidentes y vocales de las juntas parroquiales y a dirigentes populares. Ha realizado ponencias sobre planificación y desarrollo, evaluación de programas y políticas públicas, prioridades de inversión en los territorios y desarrollo rural. Actualmente es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar y Asambleísta Nacional suplente.

Este trabajo tiene el propósito de mostrar algunas potencialidades de las juntas parroquiales rurales, que inciden fuertemente en su proceso madurativo como Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD). Para esto, se presenta un conjunto de reflexiones sobre la Junta Parroquial y su proceso institucional, se revisan varios elementos teóricos y se identifican algunas especificidades relevantes de las Juntas.

La pregunta que se plantea, aunque no llega a ser contestada totalmente, permite orientar la reflexión propuesta: ¿cuál debe ser la institucionalidad de la Junta Parroquial para materializar la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y avanzar hacia la construcción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la base de la sociedad rural ecuatoriana?

Las Juntas Parroquiales Rurales

Las Juntas Parroquiales aparecieron en 1824; la Constitución de 1861 señalaba: “(...) habrá municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales”. Más tarde, en la Constitución de 1945, se estableció que en cada parroquia rural existiera un concejo que debía atender el mejoramiento de los servicios públicos, procurar la realización de obras públicas, invertir las rentas parroquiales y trabajar por la cultura popular. Se precisó que las municipalidades, consejos provinciales y concejos parroquiales podían dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Luego se instituyó que en cada parroquia rural existiera una junta cuyos miembros fueran elegidos por votación popular, y se encargaban de vigilar la dotación de los servicios públicos, determinar las obras de interés parroquial y controlar sus fondos. En 1970, el Presidente de la República José María Velasco Ibarra decretó que las Juntas Parroquiales actuaran como auxiliares de los municipios, asignándoles el rol de custodios de los bienes municipales así como la prestación de servicios públicos.

En años recientes, la Asamblea Constitucional de Sangolquí (1998) incorporó la tradición política y capacidad organizativa de las Juntas Parroquiales Rurales y las reconoció como gobiernos seccionales autónomos. En mayo de 2000 se realizó la primera elección popular de sus miembros. En la última década, gracias a su organización y lucha, han logrado que se emitan las normas necesarias y que el Estado las financie, han incrementado su prestigio, apoyo social y han alcanzado significativos logros en la organización y la puesta en marcha de acciones de beneficio local. En la Asamblea Constituyente de Montecristi (2008) alcanzaron el estatuto de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) y se les asignaron competencias exclusivas;¹ en 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), instrumento legal destinado a organizar el territorio para el desarrollo.

Capital social, nueva institucionalidad, descentralización y desarrollo

Análisis teóricos recientes, relacionados con experiencias similares a las de las Juntas Parroquiales, avanzan en la definición de conceptos como *capital social* y *nueva institucionalidad*. Sin ahondar en ellos, se puede afirmar que el capital social da cuenta del grado de integración social del individuo, los contactos que construyen relaciones y que, a su vez, determinan comportamientos fiables, aseguran el cumplimiento de acuerdos y facilitan la concreción de la solidaridad. Las normas de reciprocidad, confianza, actitudes y valores ayudan

a las personas a superar las relaciones conflictivas para encausarlas sobre la base de la cooperación; en otras palabras, se logra coordinar las acciones individuales para lograr objetivos colectivos.

El capital social tiene sus raíces en la historia, tradición y cultura, y se diferencia del capital humano y del capital físico porque está incrustado en la estructura de una sociedad,² tiene que ver con la cohesión social, con la identificación de las formas de gobierno, con expresiones culturales y con comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesionada y supera a la suma de individuos.

En las parroquias rurales, integradas por grupos sociales menos favorecidos, los valores les dotan de la identidad que les permite detonar su energía y creatividad para superar las carencias y la exclusión. Es ahí donde maduran interrelaciones sólidas entre cultura y desarrollo.

La idea, cada vez más difundida, de que lo cultural debe ser resituado en el contexto del desarrollo, tiene su base en que la cultura y el capital social son concebidos como catalizadores del desarrollo económico y social. La cultura no sólo enriquece espiritual e históricamente a las sociedades sino que contribuye para afirmar la identidad, elevar la autoestima, cultivar valores y transmitirlos, generar respeto por las instituciones e integrar la familia y la sociedad civil. La cultura es el instrumento aún no privilegiado para alcanzar el progreso económico y social.³

Lo anotado obliga a ampliar el significado de *desarrollo* tomando en cuenta que nuestras culturas lo han concebido como la relación armónica entre el hombre y la naturaleza. Este enfoque está distante de las prácticas que han conducido a la concentración de la riqueza, depredación del medio ambiente, pérdida de conciencia sobre lo comunitario, uso irracional de los recursos y ostentación del poder material. Hay que dar señales de sensatez y utilizar la riqueza del país para crecer juntos, respetando las diversidades. Debemos alertar sobre el desperdicio y llamar la atención de

1 El Art. 267 de la Constitución precisa que las competencias exclusivas de la Junta Parroquial son: 1) Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; 2) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos; y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; 3) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; 4) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; 5) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; 6) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base; 7) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y, 8) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

2 Thomas Carrol, *Construyendo capacidades colectivas*. Quito: PRODEPINE, 2002: 6.

3 Bernardo Kliksberg, *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., 2002: 93-101.

los pensadores para que generen nuevos mecanismos de valoración de lo intangible, la tradición, el conocimiento ancestral, tal como ocurre con la valoración de los servicios ambientales.⁴

Las *instituciones* tienen que ver, sobre todo, con el ordenamiento de una sociedad, con su grado de madurez y capacidad de renovación. Las instituciones son elegidas de tal manera que su creación, arreglos internos y velocidad de transformación son el producto de decisiones colectivas. Por ejemplo, si se busca conciliar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, se debe elegir y construir instituciones que auspicien tal conciliación de manera que los beneficios sean mutuos.

Las instituciones tienen incidencia en la vida social, económica y política de las comunidades y en la conformación de los resultados de sus procesos de decisión política; por ello, se busca el fortalecimiento institucional que se torna en el sostén que otorga a las sociedades la estabilidad en sus procesos políticos.⁵

También se debe considerar que las restricciones institucionales son revalorizadas en el sentido de que éstas restringen los comportamientos individuales, establecen lo que un agente económico o un ciudadano puede o no hacer y las condiciones en que una actividad política o económica puede o no desarrollarse.

La nueva institucionalidad de la Junta Parroquial deberá levantarse sobre la *descentralización*⁶ que implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La descentralización y la gestión del desarrollo requieren del fortalecimiento de los GAD, para lo que se debe transferir recursos y competencias, ampliar su base social, profundizar la participación y representación ciudadanas y dotarles de instrumentos de gestión para su fortalecimiento.

“ En las parroquias rurales, integradas por grupos sociales menos favorecidos, los valores las dotan de la identidad que les permite detonar su energía y creatividad para superar las carencias y la exclusión. Es ahí donde maduran interrelaciones sólidas entre cultura y desarrollo ”

En la base de la sociedad se encuentran las mayores posibilidades de participación y concurrencia interinstitucional así como variadas prácticas democráticas, que dan cuenta de que, cuando las decisiones se toman más cerca de las realidades locales, son más representativas de los intereses particulares y por tanto más viables. Así no sólo se tornan legítimas las políticas públicas sino más eficientes, pues responden efectivamente a las demandas sentidas de la gente.

Elementos para la maduración de la Junta Parroquial como GAD

El entramado social rural, preservado, recreado y construido por la gente, ha permitido resistir la irracionalidad del capitalismo que se manifiesta en la desigualdad, exclusión, marginalidad y pobreza extrema en la que se encuentra sumida, sobre todo, la población indígena y afroecuatoriana. Son

4 Alex Remache, *Enfoque institucional del presupuesto público*, (Poligrafiado). Tucumán: UNT, 2002: 15-19.

5 Es más apropiado asignar a las instituciones un papel de catalizador, es decir, aquel elemento que puede acelerar o desacelerar el proceso del que es parte.

6 La descentralización conlleva la transferencia definitiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de origen nacional o extranjero, del Gobierno nacional hacia los GAD.

“Es de esperar que el actual proceso de institucionalización, que se intensificará por la aplicación del COOTAD, coadyuve al desarrollo de la Junta e incremente su representatividad; pues el territorio de la Junta Parroquial es el del trabajo comunitario, el de la realización de la solidaridad y donde los individuos suman sus esfuerzos para alcanzar resultados para el bien colectivo, sean de tipo social, económico o político”

sus propios valores, conocimientos e identidad (los elementos invisibles del desarrollo) los que deben inspirar el diseño de la nueva institucionalidad de la Junta Parroquial para asegurar su maduración.

Como se ha resaltado a lo largo de este trabajo, muchos de los elementos sobre los que se reflexiona se encuentran abundantemente en las parroquias rurales y en sus organizaciones, y se expresan en la lucha cotidiana por su vigencia. Sin duda, éstos han incidido para que las Juntas Parroquiales avancen en la resolución de algunos de sus problemas.

Asimismo se observa otro tipo de potencialidades que se manifiestan en el permanente contacto que mantienen los presidentes y vocales de la Junta Parroquial con los ciudadanos a los que representan, con quienes comparten sus necesidades y aspiraciones. Esta situación convierte a la Junta Parroquial en el espacio más sensible en donde se concreta la relación de las instituciones estatales con los ciudadanos.

Es de esperar que el actual proceso de institucionalización, que se intensificará por la aplicación del COOTAD, coadyuve al desarrollo de la Junta e incremente su representatividad; pues el territorio de la Junta Parroquial es el trabajo comunitario, la realización de la solidaridad y donde los individuos suman sus esfuerzos para alcanzar resultados para el bien colectivo, sean de tipo social, económico o político.

Por ello, corresponde forzar a los actores estatales, como consejos provinciales y municipios, y otros que actúan en la parroquia rural, para que coloquen en un plano secundario las relaciones coyunturales, y en muchos casos clientelares, que buscan establecer con las Juntas Parroquiales. Los actores institucionales que asuman este enfoque contribuirán a detonar, en unos casos, y a acelerar, en otros, los procesos de participación, inclusión, crecimiento y desarrollo rural, concebido en un horizonte más amplio que el mero desarrollo agropecuario.

Se debe diseñar y ejecutar acciones concertadas en la perspectiva anotada, las mismas deben potenciar las capacidades de las Juntas de tal manera que les conduzcan a negociar y establecer

alianzas con otras instituciones y agentes locales. Así, las Juntas Parroquiales enfrentarían el reto de incorporarse a la gestión del sector público que exige articulación con las políticas de los gobiernos regionales, provinciales y municipales, en un marco de limitaciones económicas y de gestión.

El nivel parroquial posibilita la acción conjunta de los actores, una gestión coordinada y un manejo de las políticas públicas más transparente que eleva su eficiencia. Aquí, las políticas públicas se resuelven y ejecutan más cerca de la gente; la comunidad tiene mayor control, información y capacidad de denuncia, por tanto, hay que acercar las decisiones a la comunidad, pues en la escala local se alcanzan los mejores niveles de coordinación y el entrelazamiento de las políticas públicas y una gestión adecuada, moderna y de cara a la comunidad, lo que favorece los procesos de rendición de cuentas y veeduría social. Esto significa un avance en la gestión pública que conlleva la superación de problemas como las limitaciones para emprender en procesos de planificación y gestión, carencia de recursos financieros, visión de corto plazo, dispersión de recursos y poca capacidad técnica.

Profundizar los procesos de descentralización contribuye al desarrollo armónico territorial, potencia el desarrollo nacional, racionaliza la administración pública, construye gobernabilidad e incide en el crecimiento y desarrollo económico; en suma, democratiza e integra el país con la activa participación de la población.

Es notorio que las capacidades históricamente construidas, las prácticas y tradiciones organizativas y culturales, la diversidad, el ingenio para crear instituciones y la búsqueda del interés común que se encuentran en el entramado social de la Junta Parroquial, llevan a la maduración de la Junta Parroquial como GAS, apoyándose en la nueva institucionalidad configurada por los preceptos constitucionales y legales vigentes.

“Profundizar los procesos de descentralización

contribuye al desarrollo armónico territorial, potencia el desarrollo nacional, racionaliza la administración pública, construye gobernabilidad e incide en el crecimiento y desarrollo económico; en suma, democratiza e integra el país con la activa participación de la población”

Bibliografía

- Carrol, Thomas, *Construyendo capacidades colectivas*, Quito: PRODEPINE, 2002.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Suplemento del Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.
- Constitución política de la República del Ecuador, Registro Oficial, 20 de octubre de 2008.
- Kliksberg, Bernardo, *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., 2002.
- Ocampo, Heidy, "Instituciones e institucionalismo en América Latina", en: Santiago Basabe Serrano (comp.), *La nueva economía institucional: lógicas operativas, supuestos teóricos y análisis empírico*, Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC) 2007: 141-172.
- Remache, Alex, *Enfoque institucional del presupuesto público*, (poligrafiado). Tucumán: UNT, 2002.
- Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg, *Primero la gente*. Barcelona: Ediciones Deusto, 2007.
- Szauer, María T. y María S. Castillo, "Capital social: articulador del desarrollo sostenible", en: Fidel Jaramillo y María Teresa Szauer (eds.), *Capital social, clave para una agenda integral de desarrollo*, Caracas: CAF, 2003: 25-43.

La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador

Asamblea Nacional / Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización



Andrés Roche

Abogado. Máster en Derecho Administrativo por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil y Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca. En el Municipio de Guayaquil laboró como Director de Justicia y Vigilancia, Asistente del Alcalde, Miembro del Directorio de la Corporación de Seguridad Ciudadana y Miembro suplente de la Comisión de Tránsito del Guayas. Asesor Parlamentario (1997). Secretario de los Tribunales de Arbitraje del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Guayaquil (1998). Asesoró al Directorio de la Comisión de Tránsito del Guayas y dio asistencia legal a la Superintendencia de Bancos. Actualmente es Asambleísta y socio del Estudio Jurídico Hanze Insúa.

Una de las pocas tradiciones constitucionales del Ecuador es ser un Estado unitario. El federalismo no forma parte de nuestro vocabulario. Cosa curiosa es que, como consecuencia de dicha tradición mal entendida, el país haya sufrido siempre de un grave mal: el centralismo exacerbado, la administración del territorio desde un centro de poder que decide las prioridades y las necesidades locales, aún sin conocerlas. La administración centralista ha producido graves problemas para el desenvolvimiento del Estado ecuatoriano, y ha influido en que se generen grandes inequidades.

Un caso paradigmático ha sido el oriente ecuatoriano, que por el abandono del centralismo sólo ha sido tomado en cuenta para la explotación de sus recursos naturales, y por supuesto, en tiempos de campaña electoral. Tenemos casos muy graves de abandono de las zonas fronterizas o de ciertos poblados de la costa y del centro de la sierra, donde aún están ausentes las autoridades ecuatorianas, o su presencia no ha trascendido el campo de lo simbólico.¹

Este fenómeno ha generado que los municipios del país, a pesar del abandono y numerosas vicisitudes, surjan como una alternativa de administración frente al poder central, y de ahí justamente el buen nombre del que gozan actualmente. Muchas ciudades se han desarrollado a su propio ritmo y a pesar del centralismo imperante. Uno de esos casos es Guayaquil. La ciudad de Guayaquil en las últimas décadas ha emprendido un proceso de desarrollo que ha generado que grandes conglomerados humanos se vean atendidos por primera vez en su historia, con servicios básicos y obra pública. Por primera vez en su historia Guayaquil emprende un proceso serio e irreversible de desarrollo con sus propios recursos, y por exigencia de su ciudadanía y buena gestión municipal, por primera vez los sucesivos gobiernos han colaborado con fondos para la ejecución de obras y servicios en la ciudad. Sin embargo, casos como el de Guayaquil eran casos aislados.

¹ El Presidente de la República Rafael Correa ha visitado varias poblaciones que por primera vez reciben a un Presidente, pero ello no ha cambiado el abandono y la falta de servicios básicos en que viven.

En este contexto, encontramos en la década de los años noventa ciertas iniciativas de descentralización a escala nacional e incluso reconocimiento constitucional. Ejemplo de ello es la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito.² Pero es recién a partir de 1997, cuando se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social,³ que empezamos a plantear seriamente la necesidad de un proceso de descentralización en el Ecuador, donde la toma de decisiones y la ejecución de obras y servicios pasen de un Estado central indolente, a los gobiernos locales, quienes perciben a diario la realidad de sus pobladores.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal⁴ dictada en 1971 sufrió numerosas reformas y codificaciones, y fueron dichas reformas las que facilitaron quizá los mayores avances en el proceso de descentralización, pues las autoridades locales tuvieron a su alcance mecanismos para exigir la descentralización obligatoria de competencias al Gobierno central. A pesar de ello, el Gobierno central impuso todo tipo de trabas para no perder su cuota de poder, y su estrategia fue exitosa. Fueron los gobiernos locales más fuertes, entre ellos Quito, Guayaquil y Cuenca, quienes lograron los mayores niveles de descentralización, pues los gobiernos locales pequeños o con debilidades institucionales, o nunca tuvieron la voluntad de asumir competencias, o el Gobierno central sabotó sus intenciones.

Esas eran las “reglas del juego” de la descentralización, pero a partir de 2007, con la entrada del Gobierno de Rafael Correa, se inició un proceso de concentración de poder que tuvo como primera piedra la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi, donde se incluyeron, a nivel constitucional, un número limitado de competencias exclusivas para los gobiernos locales, y se estableció un mecanismo de descentralización que, a criterio del oficialismo, corregiría ciertas inequidades, pero que en realidad sólo ha logrado entorpecer el proceso de descentralización.

No obstante de llevar décadas de debate y de lucha de los gobiernos locales, este proceso aún no logra niveles importantes, aún siguen centralizados la mayor parte de obras y servicios, y el debate sobre la necesidad de descentralizar sigue vigente. Si bien la realidad ha impuesto que en el ámbito político ser “centralista” sea considerado como un “pecado”, los centralistas han conseguido esconder sus verdaderas intenciones y proclamarse defensores de la descentralización, pese a sus verdaderas intenciones.

Un nuevo modelo burocrático y arbitrario

En el modelo anterior denominado “uno a uno” o peyorativamente como “a la carta”, cada gobierno local tenía la libertad de decidir las nuevas competencias que consideraba estar listo para asumir; se tenía la libertad de proponer al Gobierno central qué competencias se deseaban asumir y ante todo existían mecanismos jurídicos para exigir en plazos breves el traspaso de las competencias. En el discurso del Gobierno, se asoció este modelo con el neoliberalismo.

En este modelo, se discutían y suscribían convenios entre el Gobierno central y el gobierno local, de tal forma que el traspaso de personal, bienes, fondos y competencias fuera ordenado y claro. El defecto de este modelo, si se puede llamar “defecto”, es que los gobiernos locales irresponsables y las poblaciones que no tenían iniciativa no avanzaban en el proceso de descentralización, mientras que aquellas poblaciones con líderes decididos y responsables, avanzaban a paso rápido. Es decir que cada población era dueña de su destino. Sin embargo, fueron los sucesivos gobiernos centrales y sus burocracias quienes, por no perder su poder y sus negocios, entorpecieron este proceso. Los funcionarios del Municipio de Guayaquil aún recuerdan vivamente las lágrimas de los funcionarios del Registro Civil al momento de firmar el convenio de descentralización del Registro Civil, por la presión que mafias internas de tramitadores y falsificadores ejercían sobre dichos funcionarios, pretendiendo obligarlos a no firmar.

A partir de la Constitución de Montecristi en 2008, y de la entrada en vigencia del Código Or-

²Registro Oficial 345 de diciembre de 1993.

³Registro Oficial 169 del 8 de octubre de 1997.

⁴Registro Oficial 331 del 15 de octubre de 1971.

gánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se inició un nuevo modelo de descentralización en el Ecuador. Se estableció un modelo por el cual los gobiernos autónomos deben asumir sus competencias en los plazos y en la forma en que le dicte un Consejo Nacional de Competencias, se creó un sistema centralizado de competencias por donde deben pasar todos los gobiernos locales previo a asumir sus competencias, se eliminó la posibilidad de que los gobiernos autónomos tuvieran algún nivel de iniciativa para decidir cuándo asumir sus competencias, se sometió a los gobiernos autónomos a la planificación del Gobierno central, entre otras características.

La intención del nuevo modelo sería organizar el proceso de descentralización y evitar las inequidades en el desarrollo por parte de los distintos territorios, pues al centralizar y burocratizar el proceso, todos asumirían al mismo tiempo todas sus competencias, por lo que el país crecería armónicamente. Pero la realidad es otra. El Gobierno ha inaugurado un modelo por el cual el proceso de descentralización avanza lentamente, está lleno de trabas burocráticas, donde una institución pública decide por los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) sus prioridades, donde no tienen ninguna posibilidad de exigir el traspaso de competencias sino que, por el contrario, deben ponerse “a la fila” y esperar a que el Consejo Nacional de Competencias decida qué competencias son prioritarias, sin posibilidad alguna de acelerarlo o cambiar dichas prioridades. Además, el modelo “a la carta” no ha desaparecido, sencillamente lo han vuelto más arbitrario y lo han reservado para los amigos del Gobierno, como veremos más adelante.

El centralismo a cargo de la descentralización

Basta revisar la conformación actual y la primera Resolución dictada por el Consejo Nacional de Competencias para comprobar mis afirmaciones. El Consejo Nacional de Competencias se integra por representantes de todos los niveles de gobierno y tiene entre sus competencias decidir los

“ En el modelo anterior denominado

‘uno a uno’ o peyorativamente como ‘a la carta’, cada gobierno local tenía la libertad de decidir las nuevas competencias que consideraba estar listo para asumir; se tenía la libertad de proponer al Gobierno central qué competencias se deseaban asumir y ante todo existían mecanismos jurídicos para exigir en plazos breves el traspaso de las competencias. En el discurso del Gobierno, se asoció este modelo con el neoliberalismo ”

“ Los representantes de los GAD que integran el Consejo Nacional de Competencias están en capacidad de proponer al pleno del organismo mecanismos de descentralización más ágiles y que respeten las prioridades y las iniciativas de los territorios ”

plazos para el traspaso de competencias a favor de los gobiernos locales. El actual Consejo Nacional de Competencias está presidido por René Ramírez, Secretario Nacional de Planificación, nada más y nada menos que el ideólogo del centralismo del régimen, y el Director Ejecutivo es un subalterno del señor Ramírez. Que el señor Ramírez presida este Consejo no garantiza de ninguna manera un real proceso de descentralización y, por el contrario, asegura que el mismo no avance y que se descentralice lo menos posible. Es el ejercicio pleno del gatopardismo: cambiemos algo para que no cambie nada.

Al revisar la Resolución 00001⁵ del Consejo Nacional de Competencias, encontramos que las únicas competencias que se van a transferir en 2011 son las correspondientes a tránsito y transporte terrestre a nivel cantonal, así como el manejo del riego a nivel provincial. En algunas competencias se ha dispuesto la elaboración de líneas base y de propuestas, y la gran mayoría están ausentes de los planes del Consejo para este año. Es evidente que se ha incluido el tránsito porque el mismo es prioridad para Quito y su alcalde, y gracias a ello se verá beneficiada, de forma accidental, Guayaquil y otras ciudades. Pero cabe la pregunta: ¿es el tránsito la prioridad para todo el país? ¿El tráfico y la movilidad son los principales problemas en las poblaciones pequeñas del país? La respuesta es un No rotundo, sin embargo, las distintas poblaciones no tienen ninguna oportunidad de proponer, en ejercicio de su autonomía política, qué considere prioritario para sus poblaciones.

La realidad de este modelo es que el Consejo Nacional de Competencias entorpecerá y burocratizará el proceso, y los amigos del Gobierno, por fuera del Consejo, adquirirán las competencias de forma expedita y prioritaria, como ya ocurrió con el caso del tránsito y el transporte terrestre en Quito, y está ocurriendo en otros sectores.

El caso del tránsito y transporte terrestre: trato discriminatorio

El Gobierno ha proclamado el fin del modelo de descentralización “a la carta”, que el modelo “neoliberal” se ha acabado, que ahora el proceso de descentralización será equitativo, que no habrá ciudadanos de primer y segundo nivel. La realidad es que el Gobierno ha creado un modelo por el cual, como decía el dictador peruano Óscar Benavides, “para mis amigos todo, para mis enemigos la ley”. En el modelo actual, a los gobiernos locales leales al Gobierno central se les otorga vía convenio cualquiera de las competencias que deseen, mientras que al resto los mandan al Consejo Nacional de Competencias.

5 Resolución 00001-CNC-2011 publicada en el Registro Oficial 385 del 15 de febrero de 2011.

El caso de Quito es un ejemplo claro. El Municipio de Quito, presidido por el alcalde Augusto Barrera, militante de Alianza PAIS, a escasos días de haberse publicado el Código Territorial en el Registro Oficial⁶ suscribió un acuerdo con autoridades gubernamentales denominado “Convenio de cooperación interinstitucional y gestión delegada en materia de control del tránsito en la vía pública y matriculación vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito”, que en su contenido no es otra cosa que un convenio de descentralización al mejor estilo “neoliberal”, usando el vocabulario gubernamental. Por supuesto, para la firma del referido convenio no se pasó por la aprobación del Consejo Nacional de Competencias ni se siguió trámite alguno.

Por la misma fecha, 21 de los 25 alcaldes de la provincia del Guayas conformaron un consorcio para el ejercicio del control del tránsito y del transporte terrestre en sus territorios,⁷ y el Gobierno reaccionó rechazando el convenio y poniendo todo tipo de trabas para que asumieran las competencias de control del tránsito y transporte terrestre. Hasta la presente fecha, siete meses después de firmado el convenio, los alcaldes de Guayas aún no reciben nada del Gobierno central y el Consejo Nacional de Competencias no ha tomado acción de ningún tipo para hacer respetar la decisión de los alcaldes de Guayas. Se evidencia un trato discriminatorio a la ciudadanía de la provincia más poblada del país. El Consejo Nacional de Competencias sólo formalizará lo hecho en Quito, mientras en el resto del país se iniciará desde cero, creando una profunda inequidad.

Y las trabas no han venido únicamente desde el Gobierno central, sino también desde la misma Asamblea Nacional. El 29 de marzo de 2011 se publicó en el Registro Oficial⁸ una reforma a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, donde se entorpece el proceso de descentralización de dichas competencias, asegurando que las autoridades de tránsito actuales, con el señor Ricardo Antón a la cabeza, no pierdan el

poder que han ejercido. Es público que el señor Antón y sus funcionarios son los verdaderos autores de dicha reforma.⁹ Por la entrada en vigencia de esta ley, se limitó el acceso a recursos a los gobiernos locales, se limitaron sus atribuciones y, contra toda norma y principio constitucional, se le otorgó competencia al Gobierno central para el manejo de vías nacionales, intercantonales e interprovinciales.

Mi opinión es que el proceso seguido por el Municipio de Quito es el correcto, que el Gobierno central debe descentralizar de forma inmediata las competencias de los gobiernos locales, que deben existir mecanismos ágiles para la descentralización, que el gobierno local debe decidir cuándo y cómo asumir sus competencias. La arbitrariedad está en no darle al resto de gobiernos locales las mismas oportunidades, profundizando las inequidades y coartando la iniciativa y la libertad de las poblaciones para manejar sus propios destinos.

La necesidad de respetar las prioridades de cada territorio

A pesar de la aprobación del COOTAD, de los obstáculos puestos por la Asamblea Nacional y la presencia de la plana mayor del centralismo en el Consejo Nacional de Competencias, no todo está perdido. Los representantes de los GAD que integran el Consejo Nacional de Competencias están en capacidad de proponer al pleno del organismo mecanismos de descentralización más ágiles y que respeten las prioridades y las iniciativas de los territorios.

El Consejo Nacional de Competencias tiene competencia para decidir los plazos y mecanismos para descentralizar de conformidad con el Art. 269 numeral 1 de la Constitución y el Art. 119 letra b) del COOTAD, por lo que bien puede mediante resolución regular el proceso de descentralización de aquellos territorios que tengan capacidad operativa y manifiesten su interés en asumir determinada competencia para ellos prio-

⁶Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2011.

⁷Convenio de Creación del Consorcio de Municipios de Guayas para el Ejercicio de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, en Materia de Control, firmado el 28 de octubre de 2011.

⁸Registro Oficial Suplemento 415 del martes 29 de marzo de 2011.

⁹ En este punto basta revisar las denuncias públicas de los asambleístas Rafael Dávila y Enrique Herrería sobre el manejo de la Comisión de Desarrollo Económico que redactó dicha reforma y las irregularidades cometidas durante el proceso de aprobación.

“ El Consejo Nacional de Competencias tiene

facultades constitucionales para regular los procesos de descentralización y corregir los errores del nuevo modelo, respetando las prioridades y visiones del desarrollo de los distintos gobiernos locales del país, facultades que deben ser ejercidas de inmediato ”

ritaria. Así, los municipios costeros pueden tener mayor interés en asumir el control y delimitación de zonas de playas, las grandes urbes, el tránsito y transporte terrestre, las ciudades distantes de los centros de poder o de las capitales, la salud y educación, entre otros ejemplos. El Consejo Nacional de Competencias debe regular procedimientos de descentralización que satisfagan las necesidades particulares de cada región, sin generar desequilibrios e inequidades como las que se generan actualmente por las arbitrariedades del poder central, en descentralizar a favor de sus partidarios y entorpecer los procesos de aquellos que no comulgan con su visión del desarrollo.

Conclusiones

Como conclusiones de este breve análisis, encontramos lo siguiente:

1. El nuevo modelo de descentralización es burocrático, lento, está lleno de trabas y no tiene perspectivas de profundizar la descentralización ni en corto ni largo plazo.
2. El modelo de descentralización “neoliberal”, “a la carta”, no ha desaparecido, simplemente se ha vuelto más arbitrario, se ha reservado para el exclusivo club de los alcaldes o prefectos afines al Gobierno, y es totalmente potestativo del Gobierno central, generando inequidades y discriminación.
3. El nuevo modelo de descentralización desconoce las iniciativas de los gobiernos locales e impone las prioridades desde un organismo único y centralizado.
4. El Consejo Nacional de Competencias tiene facultades constitucionales para regular los procesos de descentralización y corregir los errores del nuevo modelo, respetando las prioridades y visiones del desarrollo de los distintos gobiernos locales del país, facultades que deben ser ejercidas de inmediato, para de esa forma destrabar el proceso de descentralización.

Esta es la realidad del proceso de descentralización en el Ecuador, desde la visión de un ciudadano que desde el Gobierno local y como Asambleísta ha luchado por una descentralización que se traduzca en mayores obras y servicios para la ciudadanía, especialmente los más pobres, y que no sea un discurso estéril e inútil, que no le interesa al ciudadano o ciudadana que sufre a diario del olvido y la desidia de sus gobernantes.

COOTAD: retos y desafíos para el Gobierno Provincial de Cotopaxi

Prefectura de Cotopaxi



César Umajinga

Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Cooperativa de Colombia en Quito. Trabajó como alfabetizador y profesor escolar en la comunidad Pucausha de su provincia. Presidente de la Asociación de Jóvenes Indígenas y de la comunidad Pucausha. Teniente Político de la parroquia Zumbahua, cantón Pujilí. Presidente del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Prefecto de Cotopaxi por tres períodos (2000-2004), (2004-2008) y (2009-2014). Durante su labor en la Prefectura, ha sido electo Vicepresidente por dos ocasiones y Presidente por una, del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). Expositor internacional sobre temas de desarrollo, pueblos indígenas y educación.

Más que retornos, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se constituyó en el principal soporte de nuestro accionar institucional, ya que como autoridad provincial y como representante del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, se propuso desde el año 2000 un plan participativo de desarrollo para Cotopaxi, con una proyección hasta 2015. Para este trabajo, involucramos a veinte organismos no gubernamentales cuyos directivos están en la actual Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

La participación ciudadana, el control social y la construcción de un tejido social fuerte fueron los retos planteados. Para que exista una verdadera rendición de cuentas, la sociedad civil debe estar organizada; pusimos como paradigma al Movimiento Indígena, que aportó decididamente en la construcción del Plan de Desarrollo, su posterior seguimiento y evaluación.

Identificar y organizar en cada territorio fue el reto que construimos paulatinamente involucrando a los actores sociales del campo y la ciudad; el COOTAD nos plantea en su esencia descubrir las potencialidades de un territorio y quién hace qué en ese territorio. Nosotros planteamos algo parecido, le llamamos “poner en orden nuestra casa que es la provincia”. Recuerdo que obtuvimos dos prioridades dada la heterogeneidad de nuestros habitantes y la irregularidad de nuestro relieve: para la región interandina, el reto número uno fue el agua, y para la parte subtropical, las vías. Con este diagnóstico, inmediatamente se elaboraron los perfiles y proyectos para solucionar los problemas identificados por la gente, solucionamos colectivamente reconociendo la causa de los problemas y sus posibles soluciones.

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas

Esta es una conquista alcanzada a lo largo de tres décadas de lucha en las calles y sobre todo en los espacios de legislación. La propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue la construcción de un estado intercultural y plurinacional, y sobre todo el respeto a los derechos colectivos reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales, son el fruto de la fuerza colectiva.

“ Las circunscripciones territoriales indígenas

son una conquista alcanzada a lo largo de tres décadas de lucha en las calles y sobre todo en los espacios de legislación.

La propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue la construcción de un estado intercultural y plurinacional, y sobre todo el respeto a los derechos colectivos reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales, son el fruto de la fuerza colectiva ”

En cada pueblo autodeterminado tenemos cultura, lengua, costumbres, tradiciones y un sistema de justicia. Teníamos educación intercultural bilingüe, pero lastimosamente hoy somos un apéndice del sistema nacional de educación causando un retroceso significativo en este campo.

Es supremamente importante una visión antropológica y sociológica para observar con claridad los fenómenos sociales que generan los pueblos a lo largo del tiempo; por ello, demandamos que con este lente se mire la educación y la justicia indígena.

Visión legal

En mi calidad de Prefecto y como profesional del Derecho, opino que es muy importante la compilación de las leyes que anteriormente existían para cada nivel de gobierno; esto invitaba al trabajo institucional aislado, nunca se encontraban para coordinar acciones conjuntas; en el año 2000 propusimos un camino donde confluyeran las agendas de las comunas, parroquias, alcaldías, el Consejo Provincial (en ese entonces) irradiamos a la región central del país a través de la institucionalización del G8 –grupo de ocho provincias unidas por un objetivo: que la región central de país alcance protagonismo en el desarrollo de la nación en un contexto mundial–; por eso, apoyamos el trabajo enmarcado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta propuesta, que lamentablemente por los egoísmos políticos no floreció, está plasmada en nuestro plan participativo de desarrollo para Cotopaxi vigente hasta 2015, esta idea recoge el COOTAD.

Estoy contento porque esta propuesta colectiva tiene hoy el peso legal que permite sentarnos a discutir y analizar la problemática en un contexto más amplio, base legal que cuando iniciamos con nuestra administración no existía, y peor la aceptarían, los políticos tradicionales nos calificaron como los extraterrestres por las innovaciones que planteábamos de manera demasiado rápida para la época. Me parece positivo que la Constitución Política de la República recoja este espíritu de interrelación entre la Carta Magna y el COOTAD.

Visión sociológica

Se acabó el tiempo de las verdades absolutas, entramos en el tiempo de la política vinculante y participativa con el correspondiente control de las instancias organizadas con profunda identidad colectiva y con un tejido social fortalecido porque las autoridades decidimos ceder ese poder entregado en las urnas a la gente, porque ellos son el principio y el fin de nuestra forma de “gobernar obedeciendo”. Cuando ganamos las elecciones no es para alejarnos del pueblo, debemos estar más íntimamente vinculados con sus sueños y esperanzas de mejores días, esta dimensión la identificamos en el COOTAD y nos sentimos orgullosos de saber que una propuesta con identidad generada en los páramos de Cotopaxi está en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Visión sobre lo económico

Este aspecto nos tiene inconformes a la mayoría de prefectos del Ecuador, principalmente a mí por las implicaciones que esto conlleva a los intereses de Cotopaxi. Sería absolutamente positivo que los aspectos técnicos que propone el COOTAD para la distribución de recursos se cumplieran a cabalidad, pero me temo que a esos argumentos técnicos de fórmulas polinómicas se inmiscuyan los intereses políticos; en ese momento se cambian las buenas intenciones del espíritu de la ley.

Esta apreciación la hago porque no podemos hablar de desarrollo sin recursos económicos, menos aún cuando se transfieren competencias sin dinero: tenemos más obligaciones que antes eran del Estado, pero si no se da el dinero para enfrentar estas nuevas obligaciones, eso no está bien.

“ Sería absolutamente positivo que los

aspectos técnicos que propone el COOTAD para la distribución de recursos se cumplieran a cabalidad, pero me temo que a esos argumentos técnicos de fórmulas polinómicas se inmiscuyan los intereses políticos; en ese momento se cambian las buenas intenciones del espíritu de la ley ”

Retos y desafíos del Gobierno Autónomo Provincial de Orellana frente a las nuevas competencias determinadas en el COOTAD

Prefectura de Orellana



Guadalupe Llari

Desde el año 2000 hasta la actualidad desempeña su vida política con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik lista 18. Alcaldesa de Francisco de Orellana durante el período 2000-2004. En 2005 fue electa Prefecta de la provincia de Orellana; no concluyó su período puesto que fue detenida en prisión, de la que luego saldría sin que se encontraran pruebas en su contra. Fue electa nuevamente Prefecta de Orellana para el período 2009-2014. Actualmente desempeña su labor con énfasis en proyectos destinados para el área rural de la provincia en temas de fomento productivo y obras públicas.

El modelo económico y de administración del país que ha sido ejecutado en las últimas décadas ha detenido el desarrollo socio-económico de la población, por las múltiples inequidades y desigualdades en la distribución de la riqueza y del servicio público, impidiendo la satisfacción de elementales necesidades populares.

En Orellana, desde hace más de una década se instauró un modelo de gestión pública, con una amplia participación ciudadana en la construcción de políticas locales, distribución equitativa de los presupuestos institucionales y en la contraloría social con las rendiciones periódicas de cuentas, que día a día se ve fortalecido no solamente por la incidencia popular en la administración pública, sino también por la exigencia legal y moral que se causa en las autoridades locales de los diversos niveles de gobierno.

Estas experiencias iniciadas y desarrolladas en la provincia de Orellana, en lo que respecta a la participación ciudadana, han sido asumidas y replicadas en diferentes segmentos de la administración pública del país por su eficacia de acercamiento y atención al soberano; pero con una gran diferencia que distorsiona su verdadero espíritu: la disponibilidad de cuantiosos recursos económicos para algunas autoridades, que ha servido hasta para un desmesurado despilfarro en viáticos, publicidad y bonos para ganar adeptos y sostener así una propuesta política. Es preciso recordar que gran parte del Presupuesto del Estado se conforma por recursos provenientes de la producción petrolera, como también es preciso recordar que más de un 50% de la producción petrolera proviene del “último paraíso”, como es nuestra provincia de Orellana.

Quienes hemos tenido la oportunidad de participar en la administración pública, conocemos a ciencia cierta que el éxito de una administración depende de la confluencia positiva de diferentes factores internos y externos a las instituciones que dirigimos, como los factores políticos, técnicos, económicos y jurídicos. Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la incidencia de estos factores en la administración es sustancial por cuanto algunos de ellos responden

a voluntades y realidades de un poder central que por años no se ha compadecido de las justas aspiraciones de la población orellanense y amazónica en general.

Por ejemplo, la asignación de los presupuestos económicos anuales para los GAD de alguna manera ha respondido a cierta benevolencia del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas, y del Poder Legislativo, sesgando incluso las profundas necesidades populares de estos sectores alejados de la Amazonía. Asimismo, el marco jurídico nacional dentro del cual debemos actuar –en su mayoría con múltiples problemas de inconsistencias, ambigüedades y contradicciones– tampoco es que ha contribuido ostensiblemente a la mejora de la administración pública, imposibilitando en cierto momento la exigencia de mayores recursos e impidiendo también la distribución más justa de dichos recursos.

Durante este período de gobierno, como un hecho trascendente y con una amplia manifestación soberana del pueblo, se ha promulgado la nueva Constitución de la República que reconoce ampliamente los derechos de participación ciudadana, los derechos de la naturaleza y define claramente las competencias exclusivas según los niveles de gobierno; a más de haberse promulgado otras leyes de carácter administrativo, que en determinados aspectos facilitan la planificación y administración de los GAD, como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Con estos cuerpos legales, lo que se pretende es ligar el sistema de planificación participativa con el sistema de finanzas públicas, sobre la base de los diferentes niveles de gobierno del país y las realidades de cada una de sus circunscripciones territoriales, en teoría, para compensar los desequilibrios en el desarrollo socio-económico territorial.

Para quien dirige ahora el Gobierno Autónomo Provincial de Orellana, no es ninguna novedad lo que se persigue con este nuevo marco jurídico; por el contrario, viabiliza aún más lo que desde hace diez años atrás se ha practicado en la administración pública de Orellana, inicialmente desde el Municipio de Orellana, y hoy desde el Gobierno

Provincial. Lo trascendente ahora es fortalecer y dinamizar la gestión pública en ámbitos de acción más específicos y con competencias definidas que se determinan en estos cuerpos legales, humanizando más el servicio público.

Así, para el Gobierno Autónomo Provincial de Orellana, en este nuevo escenario político-administrativo que establece la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, constituye un desafío desarrollar nuevos mecanismos de gestión participativa para el ejercicio de las competencias exclusivas de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial; la ejecución de obras en cuencas y microcuencas hidrográficas; la gestión ambiental; la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial; y el fomento de actividades productivas alternativas, amigables con la conservación del ambiente.

Respecto a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, nuestro esfuerzo está centrado en implementar un proceso participativo de construcción de una plataforma de información temática, digital y análoga de la provincia, sobre los recursos naturales existentes, su calidad y cantidad; el uso y ocupación del suelo; los asentamientos humanos; la infraestructura pública y privada; los impactos ambientales; y los ecosistemas frágiles y zonas de conservación, para con esta información proyectar la ejecución de obra pública, la ejecución de proyectos de inversión y la generación de marcos regulatorios locales, tanto para el aprovechamiento de recursos, como para el uso del suelo.

En cuanto a la ejecución de obras en cuencas y microcuencas hidrográficas, por la fragilidad de los ecosistemas amazónicos y por ser parte de la gran cuenca amazónica, nuestro principal esfuerzo está en detener la erosión de las riveras de los ríos, contrarrestando la deforestación, reforestando las riveras afectadas con especies nativas y apropiadas, y diseñando modelos de pagos por los servicios ambientales, para financiar los proyectos de incentivos e inversión dirigidos a comunidades y comuneros asentados en la riveras de los ríos de nuestra provincia. Esta intención se centra en la gestión integral del agua que persigue esta

“Respecto a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, nuestro esfuerzo está centrado en implementar un proceso participativo de construcción de una plataforma de información temática, digital y análoga de la provincia, sobre los recursos naturales existentes, su calidad y cantidad; el uso y ocupación del suelo; los asentamientos humanos; la infraestructura pública y privada; los impactos ambientales; y los ecosistemas frágiles y zonas de conservación”

corporación, como recurso primordial para la subsistencia del patrimonio natural y cultural de la provincia y la Amazonía y, en respuesta a la gran actividad industrial contaminante en la provincia, bajo el principio constitucional de que “el que contamina paga”.

En cuanto a la gestión ambiental provincial, el mayor desafío es ejercer autoridad sobre toda la industria extractiva de la provincia, en lo que debemos reconocer que el COOTAD no ayuda en nada a esta aspiración, pues en sus disposiciones sesga esta competencia netamente a la calidad ambiental, excluyendo de la gestión ambiental integral los componentes forestal y de biodiversidad. De esta manera, se reserva para el Estado central el licenciamiento de las actividades catalogadas como estratégicas, siendo la actividad petrolera la más común en la provincia y la que a la vez más impactos ambientales genera. Sin embargo, conforme la propuesta de reforma democrática del Estado planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), aspiramos ineludiblemente asumir las competencias ambientales en la forma que determina el COOTAD, pero también pretendemos hacer valer los derechos de la población y de la Corporación Provincial, conforme lo establece y reconoce la misma Constitución y el COOTAD, respecto a los derechos de participación ciudadana y el convenio de transferencia de competencias suscrito con el Ministerio del Ambiente desde 2006, para ejercer control de las actividades extractivas que se realizan, sin pretender provocar un conflicto de autoridades y competencias sino simplemente vigilando la utilización de tecnología adecuada y la aplicación de parámetros técnicos en estas actividades, que reduzcan los impactos ambientales que ocasionan. El Art. 71, inciso segundo de la Constitución de la República, determina que “toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”.

En cuanto a la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial, por ser la Amazonía un ecosistema frágil que presta múltiples servicios ambientales, nuestro desafío se enfoca en dar mantenimiento a la red vial ya existente

para el servicio óptimo a la comunidad; y, en los casos en que los parámetros técnicos y ambientales lo permitan, realizar la apertura de vías. Pero nuestro reto es, además, poder normalizar y regular la desmesurada apertura y utilización de vías de la industria petrolera, por el exagerado poder otorgado a estas empresas que, como en reiteradas ocasiones lo hemos dicho, para ingresar a territorios y espacios comunitarios “hay que obtener visa”, como sucede por ejemplo en el Bloque 16, administrado por la empresa REPSOL, donde no es posible ingresar ni transitar por las vías de este bloque sin un previo permiso de personeros de dicha empresa. Pero que se entienda que la normalización y regularización no implicará restricción a las actividades de explotación petrolera, sino simplemente una ordenación en las actividades socio-económicas de la población que vive en las zonas aledañas y de influencia a los campos petroleros.

Por último, el fomento de actividades productivas alternativas, amigables con la conservación del ambiente, desafía un vuelco en la cultura productiva de nuestra población, propugnando una verdadera conciencia y educación de la población orellanense, sobre las condiciones físico-químicas de las tierras amazónicas que, en su mayoría, son de una aptitud y vocación forestal mas no agrícola, pecuaria o de otra índole. Ello conlleva una aspiración de mediano y largo plazo, como es el cambio de modelo económico de la provincia, de extractivista a conservacionista, asumiendo que las reservas petroleras están por agotarse; y también asumiendo que son demandas improrrogables exigidas no solamente por la población sino también por la naturaleza, que también es sujeto de derechos. Que esto no suene a ecologismo infantil –como se acostumbra calificar en la actualidad a toda iniciativa que implique la conservación de la naturaleza– sino que sea entendido como un ejercicio de aplicación del Art. 73 de la Constitución que dice: “El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”.

“ Pero nuestro reto es, además, poder

normalizar y regular la desmesurada apertura y utilización de vías de la industria petrolera, por el exagerado poder otorgado a estas empresas que, como en reiteradas ocasiones lo hemos dicho, para ingresar a territorios y espacios comunitarios “hay que obtener visa”, como sucede por ejemplo en el Bloque 16, administrado por la empresa REPSOL, donde no es posible ingresar ni transitar por las vías de este bloque sin un previo permiso de personeros de dicha empresa ”

“ Ello conlleva una aspiración

de mediano y largo plazo, como es el cambio de modelo económico de la provincia, de extractivista a conservacionista, asumiendo que las reservas petroleras están por agotarse; y también asumiendo que son demandas improrrogables exigidas no solamente por la población sino también por la naturaleza, que también es sujeto de derechos ”

Todos estos retos y desafíos que persigue la Corporación Provincial surgen de la lucha popular de antaño por la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población orellanense y amazónica, y no devienen de la promulgación de la Constitución y leyes antes mencionadas. No obstante, como tampoco existe una amplitud y claridad en las disposiciones de estos cuerpos legales, el Gobierno Autónomo Provincial de Orellana persigue ahora sentar sus actuaciones en las disposiciones de una Ley Especial para la Amazonía, conforme lo determina el Art. 250 de la Constitución de la República, pero sobre la base de la regionalización amazónica, por razones de conservación ambiental, mas no políticas. Mientras tanto, y hasta poder concretar la promulgación de esta Ley, el Gobierno Autónomo Provincial de Orellana desarrolla disposiciones de alcance provincial y de obligatorio cumplimiento para quienes residen y ejercen actividades en esta jurisdicción provincial.

Descentralización y autonomía: cambios necesarios

Prefectura de Pichincha



Gustavo Baroja

Economista por la Universidad Nacional de Colombia. Ha realizado cursos de especialización en Gobernabilidad, Gerencia Política, Gestión Pública y Participación. Viceprefecto del Gobierno de Pichincha (enero 2005-junio 2006). Consejero Provincial (2003-2005). Gerente Administrativo Financiero del FISE (2000). Asesor de la comisión anticorrupción y contra el enriquecimiento ilícito en el Congreso Nacional, en 1995 y Asesor de la comisión de lo laboral y social en el Congreso Nacional 1994. Ha publicado textos sobre el problema microempresarial en el Ecuador. Prefecto de Pichincha desde julio de 2006.

América Latina y el Ecuador viven una mudanza de modelos de Estado. El cambio no está exento de conflictos pues aún no se han concretado los nuevos paradigmas que surgen del debate político. Todos debemos reconocer que en el Ecuador, la exclusión social alcanzó niveles alarmantes, especialmente entre la población rural, y la depresión económica alcanzó a vastas regiones.

También es preciso reconocer que las provincias y las ciudades del país presentan nuevos roles en el desarrollo, los que deben ser estimulados por políticas públicas, sin quedarse reclusos en los instrumentos del ordenamiento territorial y planificación.

Inicialmente, la reforma del Estado Ecuatoriano fue sólo privatización; luego fue sólo introducción de instituciones para la apertura económica. Esto generó una reacción para que surgiera un nuevo ciclo de reformas que apoyen a la redistribución económica. Esta fue la tarea central de la Asamblea Constituyente, que se concretó en la Constitución de Montecristi y que nos rige desde octubre de 2008.

La descentralización es un tema de país y, de que ello ocurra así, dependen muchos otros temas relacionados con la gobernabilidad. Aunque la descentralización implica retos técnicos importantes, la descentralización es inminentemente un proceso político, exigido desde abajo.

¿Quién tiene el proceso completo? La descentralización es un proceso inconcluso, que tiene transformaciones, no conclusión. No existe un modelo ideal de descentralización para todos los países ni tampoco para ningún país en particular. Es necesario reconocer que en todas partes donde existe, la descentralización es un proceso en evolución que permanece estático.

En nuestro país, el proceso de descentralización ha entregado escasos productos, pero como denominador común, poco satisfactorios, especialmente de corrección de los desequilibrios territoriales, y ha divagado entre diversos diseños. Estos diseños no pudieron concretarse, entre otros motivos, por debilidades de la cultura institucional, la ausencia de voluntad y decisión política, así como una adecua-

da articulación entre niveles de gobierno que se puede visualizar en varios aspectos: autonomía, ordenamiento territorial, nivel intermedio, mancomunidades, identidad y participación ciudadana.

a. Autonomía

La autonomía ha permanecido como una declaración constitucional. La capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sigue siendo baja, especialmente en los de menor tamaño. El manejo racional y eficiente de los recursos aún es reducido; es notoria la falta de una cultura de planificación que cambie los viejos esquemas de acción local basados en relaciones de clientela que se traducen en burocratización, despilfarro de recursos y limitación de la participación ciudadana. Políticamente, hay que reconocer que el centralismo y el clientelismo siguen siendo los patrones dominantes de la gestión local.

En este sentido, hay que forjar un camino conjunto para llegar a una concertación sobre la necesidad de un cambio político basado en la descentralización y la democratización en todos los niveles de gobierno.

b. Ordenamiento territorial

- La marginación geográfica no sólo es urbana respecto a las grandes ciudades, sino también marginal de las capitales de provincias.
- La relación centro-periferia se agudiza: entre los principales polos de desarrollo (Quito-Guayaquil); entre regiones (Sierra-Costa); al interior de estas (Guayas-Manabí), e incluso al interior de las provincias (Babahoyo-Quevedo).
- Consolidación de lo urbano: aumento de la concentración de indicadores de “bienestar” en el sector urbano, por la falta de políticas territoriales y de redistribución de recursos que “promueva” el desarrollo del sector rural (disponibilidad de servicios sociales y de infraestructura: eficientes, de buena calidad y de acceso para todos). La gestión en general es parcial (pérdida de noción de la provincia y los cantones), se gestionan las ciudades y se olvida lo rural.

- Bipolaridad política en la estructura orgánica del Estado ecuatoriano entre el Régimen Dependiente y el Régimen Autónomo que deriva de su institucionalidad: gobernador versus prefecto, direcciones provinciales, organismos de desarrollo regional (ODR).
- Conflictos no resueltos satisfactoriamente: producción versus conservación (áreas protegidas y cuencas hidrográficas).

c. Nivel intermedio de gobierno

El nivel intermedio es la mayor debilidad en el proceso actual del Ecuador. ¿Cuál es la base territorial que define y sirve como gobierno intermedio? La nueva Constitución reconforma al nivel intermedio del país, compuesto por las regiones y las provincias. Este nivel debe servir precisamente para completar la reforma de descentralización y consolidarla. Por lo tanto, su diseño debe responder a esta necesidad.

La región, de acuerdo con la Constitución, configura un nuevo nivel de gobierno con base territorial. Sin embargo, hasta su conformación, existe un vacío de ejercicio de competencias.

d. Mancomunidades

Durante la mayor parte de la década de los años noventa, el desarrollo, y en particular el territorial, estuvieron signados por la ausencia del nivel nacional de gobierno. Sin embargo, los GAD respondieron con limitaciones a esa ausencia. En las provincias, de los cantones (especialmente las ciudades intermedias) y parroquias, emergieron diversas formas de “gestión del desarrollo”.

Los gobiernos locales resistieron al desmontaje estatal y conservaron capacidades de organización local. Desde entonces, se puede avizorar la conformación de agrupaciones y redes, ligadas a propuestas de desarrollo, en cuyos procesos juegan roles importantes “las mancomunidades”.

La Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconocen y garantizan el derecho a la mancomunidad. Es una opción

que tienen las provincias, cantones y parroquias cuando lo consideren oportuno. Esto significa que lo que funciona es el principio del dispositivo legal. Se puede o no constituirse en mancomunidad.

e. Identidad

El Ecuador cuenta con una organización político-administrativa en contradicción con su configuración geográfica y cultural. Cuando uno pregunta ¿de dónde eres?, está presente lo territorial y la territorialidad (identidad). La identidad es más local que nacional.

Falta reconocimiento a la diversidad como expresión de identidad y afirmación de una diferencia: geográfica, cultural, social, ideológico-política, racial, de género, religión.

Es preciso caminar hacia un ordenamiento territorial en correspondencia con las estructuras espaciales que se han conformado y que, obviamente, se sustente en las identidades locales para potenciar su competitividad. Los territorios son diversos en sus formas y contenidos; también deben poder serlo en su organización y en sus competencias.

f. Participación

- Débil institucionalización de la participación social: la sociedad civil no llega a incidir en las grandes decisiones. Más bien, siempre se acude a ella cuando se busca legitimar una u otra posición.
- Precario estatus institucional de las Juntas Parroquiales: es un espacio disputado por distintos niveles de gobierno, con la consecuente pérdida de credibilidad, en tanto forman parte de la crisis de representatividad del sistema político.
- Crisis de mediación de los partidos políticos: impulsa una cultura participativa dispersa y fragmentada, con bajo nivel de institucionalización, vinculada con reivindicaciones locales.

“ Hay que forjar un camino conjunto

para llegar a una concertación sobre la necesidad de un cambio político basado en la descentralización y la democratización en todos los niveles de gobierno ”

- Insuficientes canales de comunicación: bloquean el deber/derecho del ciudadano y ciudadana, y de entes privados a la participación, y a asumir el rol de cogestores del desarrollo.

Gobiernos Autónomos Descentralizados: retos y desafíos

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deberán apostar por la institucionalización de un proceso de diálogo incluyente de concertación nacional, con actores que adopten una estrategia y un proceso, impulsado desde sus gremios asociados (AME, CONCOPE, CONAJUPARE), sustentado en los Códigos de Ordenamiento Territorial y de Planificación, y por supuesto, articulado al Consejo Nacional de Competencias.

Estrategia

La mejor estrategia para promover crecimiento con desarrollo económico sostenido es la descen-

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

deberán apostar por la institucionalización de un proceso de diálogo incluyente de concertación ”

tralización política, administrativa y financiera. Esto implica: a) Acuerdos mínimos en políticas públicas con metas, resultados e impactos claros, medibles a través de un modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Competencias. b) Pasar de competencias sectoriales a competencias territoriales y armonizar las competencias concurrentes como mecanismo de coordinación y articulación entre niveles de gobierno, condición necesaria para un proceso de descentralización exitoso. c) Un arreglo fiscal, no sólo de repartición sino la ampliación de las posibilidades para que los GAD puedan captar recursos fiscales propios. d) Las transferencias deben ser equivalentes a las transferencias y costeo de competencias.

Proceso

Se deberá impulsar tres procesos simultáneos y concurrentes: a) El desarrollo endógeno de los territorios. b) Desarrollar nuevos modelos de gestión de las competencias. c) Fortalecimiento de los GAD para asumir y ejecutar el modelo de gestión de competencias descentralizadas.

Este proceso no puede, de ninguna manera, suponer que van a incrementarse las desigualdades. La idea de la desigualdad y la idea de que algunos territorios, por su posición privilegiada, tengan un grado de desarrollo más elevado y tengan mayores oportunidades, es un elemento que el Estado tiene obligación de considerar. No puede haber descentralización con inequidad, es necesaria la solidaridad interterritorial.

Pichincha Avanza: hacia una provincia justa, equitativa y solidaria

La nueva Constitución impone nuevos retos a los Gobiernos Provinciales. En Pichincha, identificamos al menos cinco:

- Asumir el rol de GAD.
- Construir la nueva institucionalidad.
- Mejorar la calidad de la democracia.
- Impulsar la mancomunidad.
- Avanzar en la desconcentración intraprovincial.

La actualización del Plan General de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial Provincial deberá expresar no sólo la Estrategia Territorial Provincial, sino además contener un modelo de gestión pública descentralizado y desconcentrado, que permita generar un sistema de indicadores de gestión y desempeño (Gestión para Resultados en el Desarrollo) y visibilizar claramente los mecanismos del sistema provincial de participación, bajo un marco institucional que respete la diversidad y construya la equidad alrededor de cuatro ejes:

Primer eje: el modelo

Uno que transforme las relaciones entre el centro y la periferia... Que redistribuya el poder político en la sociedad... Que reúna en vez de marginar, donde los conceptos fundamentales sean los principios de solidaridad y equidad para fortalecer la unidad.

La extensión y complejidad de la provincia, los insuficientes recursos para el ejercicio de las competencias constitucionales, la multiplicidad de instituciones de nivel provincial, entre otros, requieren impulsar un Gobierno Provincial de

cercanía. Este componente intraprovincial se desarrollará a través de tres medidas:

- a. Transferencia de competencias desde el Gobierno Nacional al Gobierno Provincial. El desarrollo de esta fase apunta a organizar una nueva estructura institucional y constituir plenamente la vigencia del Gobierno Provincial Autónomo.
- b. La necesidad, por un lado, de la desconcentración intraprovincial sobre la base de la creación de áreas de administración territorial, que permitan la delegación de atribuciones del Gobierno de la provincia a cada una de ellas; y, por otro, la coordinación con los ocho cantones que forman parte de la provincia.
- c. La implantación de un sistema provincial de participación definido en la Constitución, la Ley de Participación Social y los Códigos de Ordenamiento Territorial y de Planificación.

Segundo eje: ¿qué organización territorial corresponde en esta fase?

El proceso de configuración de los GAD debe combinarse con sentido de integración nacional, es la garantía de que la descentralización y la autonomía no conducen al desmembramiento. En este sentido, el principio de mancomunidad planteado por la Constitución y el COOTAD constituye un aspecto a ser destacado y estimulado para avanzar hacia un ordenamiento territorial del país, que al mismo tiempo busque equilibrios de espacio y población.

La Estrategia Territorial de Pichincha para el período 2009-2014 está enfocada en fortalecer la mancomunidad, con base en tres componentes:

- i. Competencias concurrentes bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad.
- ii. Ejes o corredores de desarrollo e integración económica.
- iii. Gestión multisectorial de nivel agregado (supraprovincial) generadora de economías de escala.

Tercer eje: Pichincha y el Distrito Metropolitano de Quito

En su expresión político-jurisdiccional, en Quito concurren distintos regímenes con diferentes grados de autoridad y competencias: el local representado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), el provincial con el Gobierno Provincial y el estatal por el Gobierno Nacional.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es un nivel de gobierno que surge del nivel cantonal, que por razones demográficas se organiza bajo un régimen especial, como explícitamente lo manda la Constitución y el COOTAD. El artículo 247 de la Constitución determina que: “Los distritos metropolitanos coordinarán sus acciones de sus administración con las provincias y regiones que las circundan”. Adicionalmente, el artículo 74 del COOTAD establece que: “Su conformación no implica la escisión del territorio provincial respectivo”. Por otro lado, el artículo 83 párrafo tercero explicita: en el caso de constituirse, “su territorio no dejará de ser parte del territorio de la provincia al que pertenece”.

Todo esquema que se plantee para la gobernabilidad de lo metropolitano debe partir de reconocer y respetar las jurisdicciones existentes. En este marco, cualquier fórmula organizacional de carácter metropolitano debe basarse en el acuerdo de las jurisdicciones involucradas, sin que ello signifique, en ningún momento, el vaciamiento de las competencias políticas de las mismas.

Proponemos la creación de una Comisión Interadministrativa (como instancia formalizada de cooperación y coordinación) para desarrollar los mecanismos e instancias de concurrencia y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el ámbito territorial del DMQ, respetando los ámbitos competenciales establecidos en la Constitución en materia de ordenación, ejecución y gestión.

Cuarto eje: Sistema Provincial de Participación

Fortalecer la gobernabilidad es estimular la participación cívica y aumentar la transparencia del Gobierno y su obligación de rendir cuentas.

El Sistema Provincial de Participación está concebido como un ejercicio democrático del deber/derecho ciudadano, real no formal, en el marco de la descentralización, que permite mejorar sustancialmente la gobernabilidad de la provincia a través de:

- a) Aproximar la gestión y el control social, consiguientemente a ser más eficientes.
- b) Impulsar la coordinación, articulación y solidaridad entre los diferentes niveles de gobierno y actores, incorporando el principio de equidad en el acceso y distribución de los recursos, para superar la inequidad social y territorial.
- c) Superar las limitaciones de la participación ciudadana, reduciendo las distancias del poder y de los espacios donde se decide, a través de un proceso profundo de innovación democrática en las instancias y formas de participación directa y representativa.

La descentralización es un proceso abierto, plural y diverso; de encuentro para profundizar la reflexión, el debate democrático de ideas, la formulación de propuestas, el intercambio libre de experiencias; la articulación para acciones eficaces, de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil; y que siendo la *leitmotiv* “otro país es posible”, el Gobierno de la Provincia de Pichincha considera que hoy es el momento oportuno para recuperar y validar los espacios y escenarios que la sociedad civil construye, a partir de los distintos modos de ver el país, la provincia y su futuro.

El carácter del proceso, la discusión del cómo, no debe eludir el debate del par qué. La descentralización en el país, entendida como un proceso gradual y progresivo que ayude a mejorar la gobernabilidad, implica tiempos, escenarios y diversos énfasis. Requiere también la combinación de escenarios nacionales y locales en un doble movimiento: descentralización y democratización.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política del Ecuador, Montecristi, octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Registro Oficial Suplemento No. 303, Quito, octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Segundo Suplemento No. 306, Quito, octubre de 2010.
- CONCOPE, *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio, Serie Territorio 22/No. 1*, Quito, 2005.
- CONAM, ILPES, GTZ, *Síntesis del diagnóstico de la descentralización en Ecuador al 2006 y propuesta de políticas para la descentralización fiscal*, Quito, 2006.
- CONAM, BEDE, GTZ, *Ministerio de Finanzas Públicas y Crédito Público, propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador, Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, Quito, abril de 2000.
- Gobierno Provincial de Pichincha, *Descentralización: propuesta de transferencia de competencias y atribuciones*, Quito: Dirección de Planificación y Ambiente, 2001.
- Jonas, Frank, *Competencias; ¿qué descentralizar?: un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito: CONAM-GTZ, PRODEDIM, 2001.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano: Ecuador 1999*, Quito: Editorial Voluntad, 1999.
- Verdesoto Custode, Luis, *¿Quién hace qué en el territorio? Los gobiernos intermedios y los Objetivos del Milenio, PRO-ODM, AEI, CONCOPE*, Quito: Reispergraf CA, 2006.

Desafíos para el cantón Baba en el marco del COOTAD

Alcaldía de Baba



Sonia Palacios

Su carrera política se inició en el año 2000, a través de la coordinación de varios proyectos sociales en el Gobierno Provincial de Los Ríos (2000-2002). Luego fue electa Concejala (2002-2004), cargo al que renunció cuando se convirtió en la primera mujer Alcaldesa del cantón Baba (2005-2008). En el año 2007 fue designada Vicepresidenta de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Región 5, y a los pocos meses asumió la presidencia, dignidad que ejerce hasta el momento. Su desempeño en la Alcaldía de Baba hizo que fuera reelecta para un segundo período a partir de 2009. Actualmente es una de las principales figuras políticas del Movimiento Patria Altiva i Soberana (PAIS), en la provincia de Los Ríos.

Baba es un cantón que tiene alrededor de 40 mil habitantes; en la cabecera cantonal vivimos 10 mil personas, lo que indica que la gran mayoría de la población habita en el sector rural, como sucede con la mayor parte de la provincia de Los Ríos. Baba es un cantón cuya principal actividad económica es la agricultura; para la exportación y consumo interno, los principales cultivos son arroz, que se cultiva dos veces al año, en época de lluvias y en verano; banano, cacao, maíz, soya, café; la ganadería es otra actividad desarrollada por los babenses.

En la Ley de División Territorial de la Gran Colombia, de junio de 1824, aparece Baba como uno de los cantones de la provincia de Guayaquil; es decir que desde antes de la República, Baba conserva su condición de cantón.

Los babenses hemos vivido añorando el glorioso pasado de nuestro pueblo, que en su etapa colonial fue considerado uno de los pilares económicos de la región costanera de lo que fue la Real Audiencia de Quito; en la Colonia y en la República, nuestro pueblo se caracterizó y se caracteriza por su laboriosidad y entrega al trabajo; particularmente a cultivar la tierra y obtener productos tanto para el consumo interno como para la exportación, generando con ello ingresos para la caja fiscal.

“Lamentablemente la riqueza generada por nuestros montubios sólo sirvió para agrandar las fortunas de una clase parásita que se dedicó a despilfarrar lo que producían a sudor y sangre los hombres y mujeres de este pedazo de suelo riosense”;¹ estos mismos personajes se fueron sucediendo en la dirección de los Gobiernos nacional y local, los caciques jamás se preocuparon por trabajar en beneficio de las mayorías, por el contrario, hicieron de la cabecera cantonal un pueblo fantasma y a las comunidades rurales las condenaron a vivir en el más absoluto abandono y carentes de lo necesario para llevar una vida digna.

Parecía que este cantón estaba condenado a vivir por siempre en el abandono y cada día sus habitantes migraban en gran número a las

¹ Carlos L. Galarza S., *Baba, pasado y presente*, s/d.

diferentes ciudades a formar parte de los grandes cinturones de miseria, ya nadie creía en la política y los políticos, más bien había una especie de resignación cómplice en los ciudadanos que no demostraban ningún interés en devolverle a su terruño ese glorioso pasado e ir al encuentro con el mismo.

En enero de 2005 que asumí la Alcaldía del cantón, la situación del municipio era deplorable, deudas con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Servicio de Rentas Internas (SRI) y decenas de proveedores; la institución no era sujeto de crédito y en el Banco del Estado tenía calificación E; la ciudad era un verdadero caos, no había agua potable y en las comunidades rurales hacia falta de todo: vías de acceso, aulas escolares, letrinas, agua, energía eléctrica, etc.

Baba estaba considerado el cantón más pobre de la provincia de Los Ríos y con el mayor número de necesidades insatisfechas; su índice de pobreza alcanzaba el 95% y la parroquia rural Guare estaba considerada entre las más pobres del país con un índice de pobreza del 97%.

Frente a esta situación decidimos con los siete concejales hacer una promesa de trabajar incansablemente hasta sacar al cantón del abismo en que se encontraba, decidimos olvidarnos de las desavenencias políticas propias de una campaña electoral; pero solos, a pesar de nuestra férrea voluntad, era imposible lograr el objetivo propuesto. Decidimos convertir las sesiones del concejo en asambleas populares, en las que informábamos a nuestros mandantes de la situación real del cabildo y los proyectos que íbamos generando junto a los técnicos y funcionarios de la institución y de otras entidades, tanto públicas como privadas; escuchábamos al pueblo en sus aspiraciones y juntos priorizamos las obras a ejecutar.

Maravillosa experiencia de la participación de nuestro pueblo en la toma de decisiones del Gobierno local; hoy es una obligación que en todas las instancias de Gobierno se dé la participación ciudadana, por así disponerlo la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Pero, ¿cuáles han sido los resultados de compartir con la ciudadanía la toma de de-

cisiones? Que hoy Baba sea el cantón de mayor progreso y desarrollo alcanzado en los últimos cinco años en la provincia de Los Ríos.

Esta experiencia nos permite asumir con absoluta tranquilidad y con mucha expectativa, tanto la disposición Constitucional, como las disposiciones contenidas en el COOTAD y en la Ley de Participación Ciudadana, en lo relacionado a que “la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.²

Nuestro desafío es seguir manteniendo el diálogo con la ciudadanía, la participación de nuestros mandantes en la toma de decisiones y construir un sistema normativo que asegure la participación de todos los sectores sociales del cantón; normativa que necesariamente debe ser incluyente y brindar la oportunidad a que todas y todos tengan para que participen de manera directa o través de representantes.

Hoy el COOTAD abre para el municipalismo ecuatoriano un horizonte de oportunidades de desarrollo para sus respectivos cantones, pero también de responsabilidades. Mediante este Código y gracias a él podremos direccionarnos hacia una “nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el Sumak Kawsay”,³ pero al mismo tiempo, nos obliga a cumplir y comprometernos con este proceso enmarcado en el bienestar común, la justicia, la equidad, la transparencia y la participación ciudadana.

Uno de los retos que tenemos de conformidad a lo dispuesto en el COOTAD es el ordenamiento territorial; es así que hemos constituido la mancomunidad Abras de Mantequilla, con la participación de los municipios de Baba, Vinces y Pueblo Viejo, la que tiene como objetivo central el manejo sustentable del Humedal Abras de

2 COOTAD.

3 Constitución política de la República del Ecuador.

Mantequilla. A la fecha se han incorporado a la mancomunidad los municipios de Urdaneta, Ventanas, Mocache y Palenque; además de las Juntas Parroquiales de Guare, Isla de Bejucal, Zapotal, Ricaurte, San Juan, Puerto Pechiche y Antonio Sotomayor.

La mancomunidad, teniendo como tema central de su agenda el manejo sustentable del Humedal Abras de Mantequilla, se compromete con el ordenamiento territorial de los cantones y Parroquias Rurales antes citados, llevando a cabo en la actualidad la realización de un diagnóstico que permita la construcción de un proyecto “basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales”.⁴

Además es importante indicar que la conformación de las mancomunidades está expresamente señalada en el Art. 285 del COOTAD.

Era común en el pasado observar las disputas entre municipios, consejos provinciales y el Gobierno central, ya que jamás se ponían de acuerdo en cuanto a las competencias que cada uno de estos órganos de gobierno tenían; era común observar que la misma obra era contratada por más de una institución, y por lo general, debido a la disputa ésta jamás se ejecutaba, se dilapidaban los recursos y las necesidades insatisfechas de cada comunidad aumentaban.

La Constitución de la República y el COOTAD hoy establecen, de manera clara y precisa, cuáles son las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno: “La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.⁵ Además de las competencias exclusivas, hay la posibilidad de que se asuman competencias concurrentes en la prestación de servicios públicos.

Los gobiernos locales, y particularmente los municipios, tenemos las herramientas legales. Nuestro reto es convertir a nuestras instituciones en entes eficaces y eficientes en la gestión de las

“ Hoy el COOTAD abre para el

municipalismo ecuatoriano un horizonte de oportunidades de desarrollo para sus respectivos cantones, pero también de responsabilidades. Mediante este Código y gracias a él podremos direccionarnos hacia una ‘nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el Sumak Kawsay’, pero al mismo tiempo, nos obliga a cumplir y comprometernos con este proceso enmarcado en el bienestar común, la justicia, la equidad, la transparencia y la participación ciudadana ”

⁴ COOTAD.

⁵ COOTAD.

“ Los gobiernos locales, y particularmente

los municipios, tenemos las herramientas legales.

Nuestro reto es convertir a nuestras instituciones en entes eficaces y eficientes en la gestión de las competencias, porque en la medida en que en el ejercicio de las competencias seamos los suficientemente capaces, las conservaremos y podremos solicitar a los otros niveles de gobierno el ejercicio de nuevas competencias, las que asumiremos con autorización expresa del titular a través de la firma de convenios ”

competencias, porque en la medida en que en el ejercicio de las competencias seamos los suficientemente capaces, las conservaremos y podremos solicitar a los otros niveles de gobierno el ejercicio de nuevas competencias, las que asumiremos con autorización expresa del titular a través de la firma de convenios.

Otro gran reto que nos impone la inseguridad que vive nuestra sociedad y el COOTAD es colaborar y coordinar acciones con la policía nacional y la comunidad en la búsqueda de la seguridad ciudadana. El interés de la población por su seguridad ha aumentado enormemente en los últimos años. La seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida; por consiguiente, la inseguridad es un enorme obstáculo para alcanzar el buen vivir, que es y debe ser el objetivo que impulse las acciones de todos quienes hemos recibido el mandato del pueblo soberano para que lo representemos.

Pero la lucha por la seguridad ciudadana y la consecución de esta no puede ser una tarea aislada, en ella tenemos la obligación de involucrarnos todos los que hacemos función pública y la ciudadanía en general de manera coordinada, ya que sólo así podemos vencer a la delincuencia en sus diversas manifestaciones: todas y todos debemos comprometernos a no dar tregua al crimen y la delincuencia.

Las personas tenemos la necesidad de buscar seguridad en cuanto que somos extremadamente vulnerables, es decir, muy susceptibles de ser heridos física o moralmente. Esta realidad indiscutible y el hecho de que siempre haya sido así y que siempre lo será, explica por sí misma el por qué de la seguridad, los responsables de satisfacer esta necesidad objetiva de seguridad somos las mismas personas y la comunidad en que estamos inmersos, pero nosotros como representantes de la ciudadanía tenemos la obligación moral y legal de contribuir con todos nuestros esfuerzos para conseguir la paz social y la seguridad ciudadana.

Buscar seguridad no es más que reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas frente a las diferentes amenazas y peligros que se pueden identificar; prever la evolución del futuro con el

objetivo de evitar aquello que históricamente nos ha amenazado y puesto en peligro nuestra vida y/o libertad.

Las amenazas y peligros sobre las personas son diversas; a veces comunes a todo individuo o comunidad, a veces particulares sobre determinados lugares o colectivos.

La seguridad ciudadana más que el control efectivo de los delitos, debe ser la búsqueda y la realización de acciones preventivas y la incorporación de la ciudadanía en las distintas instancias de las políticas públicas. El COOTAD nos entrega una herramienta efectiva a los GAD municipales para incorporar a la ciudadanía a que sea partícipe de las acciones de prevención y control de los delitos, cuando en su Art. 54 nos manda a que organicemos los consejos cantonales de seguridad ciudadana; y el Art. 59, literal q, entre las obligaciones del alcalde o alcaldesa está coordinar acciones de seguridad ciudadana con la Policía nacional y la comunidad.

A más de los citados existen otros desafíos a los que tenemos que dar una respuesta efectiva y coherente; así tenemos la planificación, el presupuesto participativo; todo se hará realidad en la medida en que todos los niveles de gobierno trabajemos coordinadamente, con la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones y la entrega al cumplimiento de estos sin condicionamientos por parte de mis compañeros concejales y funcionarios municipales.

Bibliografía

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Constitución política de la República del Ecuador.
- Galarza S., Carlos L., *Baba, pasado y presente*, s/d.

La transformación de las ciudades: desafíos del Distrito Metropolitano de Quito

Secretaría de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito



Juan Pablo Muñoz

Antropólogo con posgrado en Desarrollo Local. Trabajó como periodista de investigación en el diario *Expreso* y en la revista *Vistazo*. Durante más de una década fue director de la Fundación Terranueva especializada en desarrollo local, soberanía alimentaria y participación ciudadana. Asesor de varias organizaciones sociales urbanas y rurales en la formulación de agendas estratégicas. Asesor de la mesa de régimen de desarrollo en la Asamblea Constituyente en Montecristi (2008) y Asesor de la Asamblea Nacional. Ha realizado varias publicaciones, entre otras, *Movimiento indígena, proyecto político, descentralización y poderes locales* (1999); *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas* (2007); *Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas* (Xarxa, 2009).

El Informe de ONU-Hábitat sobre “El estado de las ciudades en el mundo 2010-2011: reducir la brecha urbana” señala que la mayoría de la población mundial vive en las ciudades y que su mayor crecimiento se da en barrios tugurizados. Se menciona en este informe que Quito tiene una notable demarcación geográfica entre riqueza y pobreza; sin embargo, no se profundiza en la complejidad de la ciudad desde su geografía particular, su rápida conurbación y el crecimiento de barrios no regularizados, fenómenos que han sido acompañados por la desigual distribución de servicios y que han establecido nuevas centralidades que influyen en la movilidad, el acceso al trabajo, la educación y vivienda de sus habitantes.

No hay que perder de vista el contexto histórico en que se ha desarrollado el proceso de urbanización de Quito; su muy temprana categoría de primera ciudad y capital de la República del Ecuador que la ha configurado como lugar físico e “imaginario” de los procesos de construcción democrática del país y de su identidad. Esa capitalidad ha tenido como telón de fondo el anhelo de un Estado unitario; no obstante, ha sido evidente una permanente disputa política y cultural entre las dos principales ciudades que ha conducido al fortalecimiento de identidades territoriales regionales, costa y sierra, debilitando la construcción de una identidad nacional.

Estas circunstancias regionales modelaron un Estado nacional incapaz de representar la diversidad de sus territorios y de su gente. Mediante una gestión centralizada en la acción del Ejecutivo de turno, se generó una desigual distribución de recursos así como una cultura clientelar hacia las provincias y los cantones. Modelo de administración centralista que sufrió redefiniciones en las últimas décadas con la aplicación del neoliberalismo y su correspondiente debilitamiento de lo público. Ese sistema promovió las privatizaciones y una particular puesta en práctica de la descentralización (con un modelo bilateral “a la carta”) que condujo a la paulatina deserción del Estado en sus diversos niveles de gobierno.

La crisis bancaria de finales del siglo XX y los varios miles de millones de dólares que el Estado ecuatoriano entregó al sistema financiero para evitar que colapsara, fue un dramático episodio que llevó a importantes sectores del país a preguntarse cómo un Estado podría cumplir con su labor sin herramientas para el control y la regulación, y sin recursos para inversión pública a largo plazo. La crisis visibilizó que el poder se encontraba prácticamente tan concentrado como a inicios de la República, que el modelo neoliberal había debilitado aún más las capacidades del Estado y que la división política administrativa resultaba en la práctica una declaración limítrofe entre territorios más ricos y con mayor poder y más pobres con menor poder.

En este escenario, ¿cómo aplicar procesos de desconcentración y descentralización que permitan un modelo de gobierno y de gestión, democrático eficiente y eficaz? ¿Cómo lograr que las competencias y los recursos sean asignados equitativamente? Alcanzar una institucionalidad que funcione fuera de la lógica de “un gobierno, un centro”, y consolidar una nueva democracia participativa, fortaleciendo a los gobiernos intermedios y no sólo municipales. Esos son elementos fundamentales del debate que nos convoca para recuperar lo público no solamente desde el fortalecimiento del Gobierno central sino desde los otros niveles de gobierno, potenciando su autonomía y capacidades de acción.

Para avanzar en esta dirección, el firme enfoque de derechos presente en la Constitución de la República elaborada en Ciudad Alfaro (Montecristi) es plenamente acertado y obliga a superar la visión de la Ley de descentralización y participación social de 1997 que tuvo como objetivo “poner en práctica la categoría de Estado descentralizado” bajo el reformado marco constitucional de 1978, que mantuvo las duplicaciones de competencias y que no permitió generar capacidades de los gobiernos locales para una real autonomía financiera.

La Constitución establece como deber primordial del Estado ecuatoriano “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el terri-

“¿Cómo aplicar procesos

de desconcentración y descentralización que permitan un modelo de gobierno y de gestión, democrático eficiente y eficaz? ¿Cómo lograr que las competencias y los recursos sean asignados equitativamente?”

torio mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” como principio que rige la administración pública (Art. 3.6 y 227). La organización territorial del Estado, con un régimen de gobiernos autónomos descentralizados, incluye la configuración de regiones mediante procesos de integración provincial obligatoria que garantice a futuro el equilibrio ambiental, económico y político de un país que busca la unidad en la diversidad.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) “establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio y el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los regímenes especiales”. Desarrolla el mandato constitucional de descentralización obligatoria y de carácter progresivo para ocho años a ser ejecutada por el Consejo Nacional de Competencias, donde cada competencia o delegación a transferirse requiere de su respectivo financiamiento y, además, norma las condiciones para las transferencias obligato-

“**EL COOTAD**
establece como
principio la unidad
 también en su dimensión económica, para que el reparto de las competencias y la distribución de recursos no produzca inequidades territoriales, lo que significa para el distrito metropolitano una asignación justa con base en las competencias asumidas y las futuras a ser transferidas. Los distritos metropolitanos tienen como reto elaborar una legislación que supere la mecánica ‘adecuación de normas nacionales a locales’; les corresponde elaborar ordenanzas distritales que permitan resolver progresivamente los diversos problemas territoriales y que favorezcan también la mejor recaudación de tributos locales como sustento de una verdadera autonomía ”

rias desde el nivel central a los GAD que buscan compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

El debate sobre los regímenes especiales dentro de la nueva organización político-administrativa tiene como base el territorio, pero bajo preceptos nuevos de descentralización: la densidad poblacional, el ambiente y el fortalecimiento de gobiernos locales desde un reconocimiento plurinacional.

Quito es el primer Distrito Metropolitano reconocido como tal en las reformas constitucionales de 1991, 1992 y 1997. Su categoría como un régimen especial se afianzó en 1993 con la expedición de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, que en 2001 fue calificada con carácter de Ley Orgánica. Para el Distrito Metropolitano de Quito, esta Ley Orgánica fue el primer marco normativo para establecer el régimen aplicable al Distrito y sirvió de base para construir modelos de gestión que buscan solucionar los problemas de hábitat, sostenibilidad y sustentabilidad de una ciudad con un gran desarrollo urbano. La Ley estableció como objetivos principales para el Distrito, la regulación y planificación del uso del suelo y del transporte público y privado, control y prevención de la contaminación ambiental y la participación de la comunidad en la planificación de proyectos, obras y servicios.

La configuración de zonas metropolitanas ha sido fundamental en el proceso de desconcentración administrativa y generación de mecanismos de participación a escala territorial. La interrelación entre el Distrito Metropolitano de Quito con otros municipios vecinos para gestionar y financiar proyectos, programas o servicios en común se realiza, según esta Ley Orgánica, a través de convenios de mancomunidad. Como capital de la República, la solidaridad con otros municipios ha sido un principio que ha mantenido a Quito más allá del cambio en sus administraciones.

¿Qué se redefinió con el nuevo marco constitucional para los distritos metropolitanos? Conforme al Art. 266, los gobiernos de los distritos metropolitanos podrán ejercer las competencias que correspondan a los gobiernos cantonales y todas

las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, lo que permitirá ampliar los ámbitos de responsabilidad de los distritos metropolitanos a la vez que sus capacidades y recursos.

La importancia de los distritos metropolitanos también se encuentra en el sistema de la democracia representativa, pues se establece la elección de asambleístas por los distritos metropolitanos que se integrarán en la siguiente Asamblea Nacional. Finalmente se reconoce en el campo legislativo que las ordenanzas que genera el distrito metropolitano tienen mayor jerarquía que decretos o reglamentos¹ de los poderes públicos.

El COOTAD establece como principio la unidad también en su dimensión económica, para que el reparto de las competencias y la distribución de recursos no produzca inequidades territoriales, lo que significa para el distrito metropolitano una asignación justa con base en las competencias asumidas y las futuras a ser transferidas.

Los distritos metropolitanos tienen como reto elaborar una legislación que supere la mecánica “adecuación de normas nacionales a locales”; les corresponde elaborar ordenanzas distritales que permitan resolver progresivamente los diversos problemas territoriales y que favorezcan también la mejor recaudación de tributos locales como sustento de una verdadera autonomía. Los GAD y especialmente las ciudades altamente pobladas deben generar recursos, fortaleciendo el sistema económico local, incluyendo a las zonas rurales que han sido históricamente excluidas.

La conformación de los distritos metropolitanos a través de la aprobación de un estatuto autonómico, que los eleva al nivel de ciudad-región, tiene el gran potencial de establecer una nueva visión política del derecho a la ciudad, en coherencia con

sus normativas autónomas; deberá permitir fortalecer la gestión del territorio, el ejercicio pleno de la autoridad, el fortalecimiento del control y la regulación; la ampliación y consolidación de la participación ciudadana, y la promoción de la concertación entre los sectores públicos y privados para establecer una gobernanza democrática.

El gobierno local metropolitano tiene el desafío de intervenir no sólo en el ordenamiento del territorio y en la definición de los usos del suelo, sino en la orientación general del desarrollo, incluyendo el fortalecimiento de las fuerzas productivas, el incentivo a las inversiones no especulativas que contribuyen a generar empleo; sobre todo, está llamado a promover la economía popular y solidaria como una forma potente de privilegiar al ser humano sobre el capital.

Es fundamental para un distrito metropolitano alcanzar la democratización de la gestión desde sus nuevas competencias de ciudad-región; un modelo centrado en la garantía de derechos, en la ética y la corresponsabilidad, en el interés común, en la inversión y el desarrollo productivo, el buen vivir y la solidaridad. Esta concertación y pacto deberán ser plasmados en el estatuto de autonomía que ya se ha empezado a discutir en el Concejo Metropolitano y que abre la expectativa de que Quito sea el primer gobierno intermedio “regional” del Ecuador, conforme a los nuevos mandatos constitucionales. Esa es la enorme responsabilidad que tiene el gobierno de la capital no sólo con los habitantes de Quito, sino con el país entero.

1 Constitución de la República del Ecuador, Art. 425: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

Los retos y desafíos para los Gobiernos Parroquiales Rurales a partir del COOTAD¹

Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)



Carlos Chilán
Presidente nacional



Gerrit Burgwal
Asesor institucional

La aprobación en el pleno de la Asamblea Nacional con más de 80 votos indica un amplio apoyo para el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y aumenta su legitimidad. Al final, los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), AME, CONCOPE y CONAJUPARE pidieron que se aprobara pronto el proyecto de ley, después de la demora por la consulta previa. Aquí hay que destacar el trabajo concertado de la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional y el liderazgo participativo de su presidente.

La versión que ingresó al Legislativo el 10 de julio de 2009 fue criticada fuertemente y mejorada sustancialmente en un proceso participativo de más de un año. El CONAJUPARE participó activamente en este proceso, revisó los borradores, envió sus comentarios, dio un seguimiento permanente, tuvo reuniones con el presidente y los miembros de la mesa y participó en comisiones generales tanto con la comisión especial como con el presidente de la Asamblea Nacional.

En este artículo pretendemos hacer un balance del COOTAD, a medio año de su vigencia, desde el enfoque de los Gobiernos Parroquiales Rurales. Primero, queremos destacar algunos méritos del COOTAD, para después plantear ciertas inquietudes de interpretación y aplicación.

Un primer punto del COOTAD que queremos resaltar es que los GAD tienen fines comunes (Art. 4). Ya no los Consejos Provinciales tienen unos fines, los Municipios otros y los Gobiernos Parroquiales también sus propios fines. Ahora, todos los GAD tienen los mismos objetivos, que en resumen son el desarrollo equitativo y sustentable de sus territorios, así como garantizar los derechos de todos sus habitantes. Es importante que los GAD tengan esto en mente al momento de coordinar los planes y acciones de desarrollo y dejar de lado intereses personales o políticos. Vale resaltar que la misma Constitución de la República en el Art. 226 indica que las instituciones del Estado y los

¹ Partes de este artículo fueron presentadas en el Diálogo Nacional de Descentralización y Gobernabilidad Urbana organizado por ONU-Habitat, los días 20 y 21 de enero de 2011 en Quito.

servidores públicos tienen “el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines”.

Un segundo mérito del COOTAD es que existe una mayor elaboración de las competencias exclusivas que constan en la Constitución y en algunos casos hay una mejor clarificación de lo que le corresponde a cada nivel de gobierno; en otros casos, la coordinación entre niveles de gobierno es mejor definida. Por ejemplo en las competencias de gestión de cuencas hidrográficas (Art. 132) y la seguridad alimentaria (Art. 134), competencias cuya titularidad según la Constitución le corresponde al futuro Gobierno Regional, el COOTAD ahora agrega que es en coordinación y a veces en cogestión con los otros niveles de GAD. Igualmente en el caso del riego –que según la Constitución corresponde exclusivamente a los Consejos Provinciales– el COOTAD agrega que debe ser en coordinación con los Gobiernos Parroquiales y organizaciones comunitarias de agua y que se puede delegar la gestión de operación y mantenimiento a ellos (Art. 133). Sin embargo, en otros casos el COOTAD no soluciona este problema y lo deja para definir después, como veremos más adelante.

Un tercer mérito que queremos destacar es que se ha fortalecido el rol de los Gobiernos Parroquiales Rurales (GPR) con base en lo ya estipulado en la Constitución (Art. 267). Primero, mencionamos las competencias que le permite gobernar su territorio por parte de los GPR:

- a. Elaborar el plan de desarrollo de largo plazo y de ordenamiento territorial (Art. 295-301).
- b. Promocionar la organización ciudadana y la coordinación de las organizaciones sociales en el territorio: juntas de agua, de regantes, cabildos (Art. 146).
- c. Supervisar toda obra o prestación de servicio en su territorio por otro nivel de gobierno (Art. 146).
- d. Gestionar la cooperación internacional (Art. 131).

Segundo, mencionamos unas competencias muy fuertes de los Gobiernos Parroquiales:

- a. Fomento de actividades productivas y agropecuarias, incluyendo el turismo (Art. 135).
- b. Ejecución de programas y proyectos de manejo sustentable de recursos naturales, protección de fuentes de agua, recuperación de suelos degradados, etc. (Art. 136).
- c. Construir y mantener la infraestructura, equipamientos y espacios públicos parroquiales (Art. 145).
- d. El mantenimiento de los caminos vecinales, en coordinación con los Gobiernos Provinciales (Art. 129).

Un último mérito es la distribución de recursos. Es destacable que existe una forma más clara de distribución de recursos financieros. Los GAD en su conjunto recibirán el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado, monto que se divide en 67% para los Consejos Municipales y Metropolitanos, 27% para los Consejos Provinciales y 6% para los Gobiernos Parroquiales² (Art. 192).

Finalmente destacamos la posibilidad de endeudamiento por parte de los Gobiernos Parroquiales, con el Banco del Estado, por ejemplo (Art. 211 del COOTAD). No obstante, se debe hacer varias observaciones al tema de la distribución de los recursos.

En primer lugar, el monto del Presupuesto General del Estado de 2011 de \$ 23.959'249.957 se reduce a casi la mitad para llegar al subtotal de ingresos que se toma como base para la distribución a los GAD: 12.341'877.575.³ Esto se debe a las deducibles que constan en el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas principalmente, como son recursos por autogestión, endeudamiento interno y externo, y la importación de derivados.

En segundo lugar, si bien es cierto que se aumentaron considerablemente los porcentajes de los ingresos permanentes y no permanentes que constan en la Constitución, ésta habla de *al menos* 15% y 5% respectivamente, lo que permite un

²La disposición general tercera del COOTAD indica que las regiones se financiarán con recursos adicionales al resto de los GAD, pero la pregunta es de dónde saldrá este dinero si con el 21% de los ingresos permanentes y 10% de los no permanentes apenas alcanza para los actuales GAD.

³Los datos son del Acuerdo No. 50 del Ministerio de Finanzas del 28 de febrero de 2011.

“ En las competencias de gestión de cuencas

hidrográficas (Art. 132) y la seguridad alimentaria (Art. 134), competencias cuya titularidad según la Constitución le corresponde al futuro Gobierno Regional, el COOTAD ahora agrega que es en coordinación y a veces en cogestión con los otros niveles de GAD. Igualmente en el caso del riego -que según la Constitución corresponde exclusivamente a los Consejos Provinciales- el COOTAD agrega que debe ser en coordinación con los Gobiernos Parroquiales y organizaciones comunitarias de agua y que se puede delegar la gestión de operación y mantenimiento a ellos (Art. 133) ”

crecimiento sostenido. Al momento de poner porcentajes *fijos* en el COOTAD (21% y 10%), se pone un límite a la participación de los GAD en el Presupuesto General del Estado.

En tercer lugar, la fijación de los porcentajes de distribución entre los GAD parece ser más con base en asignaciones históricas que con base en un costeo de las competencias constitucionales que tienen los GAD. Colocando en una balanza las competencias de los Gobiernos Parroquiales con las de los Consejos Provinciales por ejemplo, es difícil de sostener que las competencias de los Gobiernos Provinciales cuestan 4,5 veces más que las competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales.

Por otra parte, aunque la asignación a los Gobiernos Parroquiales aumentó considerablemente hasta el monto de \$ 134'334.988 en 2011, el promedio de transferencia para este año sigue siendo muy bajo: \$ 167.291 anuales. Esta cantidad no le permite a un Gobierno Parroquial construir un equipo técnico local y realizar las inversiones necesarias para alcanzar sus fines.

Un tema de mucha preocupación es la llamada fórmula de equidad territorial excedente, el cual se suma A) la transferencia a los GAD en 2010 y B) el monto excedente del total del 21% más el 10%. Para este año, el monto por A era \$ 2094'190.878 y para el B sólo \$ 144'725.591. Esto quiere decir que el monto por A es 14,5 veces más que el monto por B. Recordemos que el componente A se basa en los montos que por ley les haya correspondido a los GAD en 2010, o sea antes de la vigencia del modelo de equidad territorial, lo que es la parte que consolida la distribución inequitativa.

Ahora el supuesto es que en los próximos años el componente B pueda crecer y que así las inequidades vayan aminorando. Sin embargo, nos parece que hay un supuesto optimista ya que el B sólo puede crecer si el 21% más 10% crece. El Art. 200 del COOTAD estipula que las transferencias a las GAD crecerán anualmente, asumiendo que el Presupuesto General del Estado crezca. Pero en años de crisis y bajo precio de petróleo, este podría bajar fuertemente y fácilmente se puede llegar a un monto a transferir a los GAD que es menor que el de 2010 que, no olvidemos, fue un año con un

presupuesto relativamente alto. Allí existe la salvaguarda de la Transitoria 14^a de la Constitución que dice que los GAD no pueden recibir menos que en 2008, lo que no sirve para los Gobiernos Parroquiales, pues en este año ellos recibieron sólo \$ 30 millones.

Pero una vez vigente el COOTAD, surgen también los problemas de interpretación y aplicación.

El primer problema que surge tiene que ver con la aplicación del principio de progresividad a los Gobiernos Parroquiales Rurales. ¿Cómo se puede aplicar el Art. 125 del COOTAD que estipula que “las nuevas competencias exclusivas constitucionales se asumirán e implementarán de manera progresiva según el Consejo Nacional de Competencias”, cuando la Constitución ya les ha dado estas competencias y cuando las transferencias que se dan por el COOTAD son precisamente para la ejecución de las competencias constitucionales? O sea, no se puede prohibir a los Gobiernos Parroquiales Rurales que desde ya inviertan en infraestructura de alcance parroquial. Más bien deben hacer esto –si no ¿en qué usan sus fondos de inversión?– pues todas sus competencias de inversión son competencias constitucionales nuevas.

Otro tema que queremos mencionar es la coordinación entre los niveles de gobierno, que aunque es una obligación constitucional, presenta algunas preguntas en la práctica:

1. ¿Cómo piensan los Gobiernos Provinciales y especialmente los Municipales coordinar la prestación de los servicios públicos con los Gobiernos Parroquiales en el territorio parroquial (*obligación* según el Art. 137 del COOTAD) y ¿cómo piensan delegar la prestación de estos servicios a los Gobiernos Parroquiales (*posibilidad* según la Constitución y el Art. 137 del COOTAD)?
2. ¿Qué actividades de colaboración y complementariedad pueden brindar los distintos niveles de gobierno en el marco de los sistemas nacionales de salud y educación (facultados por el Art. 138 del COOTAD)?
3. El COOTAD estipula que muchas competencias sean ejercidas en coordinación y articulación. Pero, ¿qué nivel de gobierno

es el llamado a coordinar e intermediar? Aunque por su nueva conformación, el Consejo Provincial podría cumplir la función de “intermediación”, no aparece así en el Código ni en la Constitución.

4. Con base en lo ya establecido en la Constitución, las competencias exclusivas de los GAD han sido más elaboradas en el COOTAD. En algunos casos, es más claro “qué hace quién” en el territorio, pero en otros casos el COOTAD no soluciona este problema y lo deja para definir después. Por ejemplo en el caso del fomento productivo (Art. 135), se menciona una serie de ejes que todos los GAD pueden desarrollar, pero *concurrentemente*. Sin embargo, no es conveniente que todos hagan todo, entonces falta por definir ¿qué nivel de gobierno puede realizar mejor qué actividad?

Un tema preocupante es que algunos artículos limitan la gestión de las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales Rurales ya dadas por la Constitución. Así, mientras el Art. 275 y siguientes estipulan claramente cuáles son las modalidades de gestión de los Gobiernos Parroquiales que son: en forma directa, por contrato, gestión compartida con otros niveles de gobierno y cogestión con la comunidad, lamentablemente el Art. 129 sobre el mantenimiento vial se contradice al mencionar que se lo puede ejecutar sólo mediante *algunos* modelos de gestión. Además, en esta lista restringida consta “a través de empresas públicas”, que según los Art. 275 y 277 justamente no pueden ser creadas directamente por las Juntas Parroquiales Rurales.

Consideramos que los artículos sobre las competencias exclusivas deben potenciar lo que ya establece la Constitución en el Art. 267 en sus numerales 3 y 4, y no limitar la gestión que puedan realizar los gobiernos más cercanos a la realidad en el combate a la pobreza rural. Por esto, en una reforma al COOTAD se debe eliminar la limitación de que el mantenimiento vial sólo se puede hacer mediante gestión directa y/o a través de la delegación a empresas de economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria, pues se lo puede hacer

“ En una reforma al COOTAD se debe eliminar la

limitación de que el mantenimiento vial sólo se puede hacer mediante gestión directa y/o a través de la delegación a empresas de economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria, pues se lo puede hacer también mediante otras modalidades de gestión facultadas por los Gobiernos Parroquiales, como la contratación.

Por último, lamentamos que el COOTAD, igual que la Constitución, se ha limitado a elaborar las competencias exclusivas de los GAD. En una de las versiones anteriores del Ejecutivo se incluyó una propuesta de descentralización de las competencias concurrentes, y es una pena que esto después se lo haya quitado ”

también mediante otras modalidades de gestión facultadas por los Gobiernos Parroquiales, como la contratación.

Por último, lamentamos que el COOTAD, igual que la Constitución, se ha limitado a elaborar las competencias exclusivas de los GAD. En una de las versiones anteriores del Ejecutivo se incluyó una propuesta de descentralización de las competencias concurrentes, y es una pena que esto después se lo haya quitado. Ahora en cambio esto queda por elaborar dentro de ocho años y por el Consejo Nacional de Competencias.

El CONAJUPARE considera que competencias como educación y salud son clave para el desarrollo rural y que su gestión concurrente por los diferentes niveles de gobierno puede ser un puntal en la lucha contra la pobreza y exclusión. Para esto se necesita una clara división de responsabilidades y un amplio consenso, que hasta ahora no se ha dado. Consideramos que el espacio de la Asamblea Nacional le da más legitimidad democrática a esta definición que el Consejo Nacional de Competencias.

En conclusión, el COOTAD es un avance importante, es bueno que haya una ley en vez de una por cada nivel de gobierno, pero es sólo el primer paso en un verdadero proceso de descentralización, que debería tener como objetivo acercar la prestación de todos los servicios públicos a la población más necesitada, permitiendo un control social directo y garantizando los derechos consagrados en la Constitución.

Visión desde la Parroquia San Joaquín, Azuay

Junta Parroquial San Joaquín



Rocío Juca

Abogada por la Universidad Católica de Cuenca. Ha participado en diversas actividades relacionadas con el trabajo social en la parroquia San Joaquín. Cuando la Constitución del Ecuador reconoció a las Juntas Parroquiales como Gobiernos Parroquiales, se desempeñó como Secretaria Tesorera de éstos. Actualmente es Consejera Provincial, Vicepresidenta del Consorcio de Juntas Parroquiales del cantón Cuenca y Presidenta de la Junta Parroquial San Joaquín. Las obras de que se realizan en esta parroquia benefician indirectamente a otras comunidades como Cañamo, San José de Barabon, La Inmaculada, Shigüin, Ligüña, Sustag y Soldados. Rocío Juca es militante del Movimiento Encuentro Democrático (MED).

Gracias al apoyo, confianza y respaldo de mi parroquia, hace ya un poco más de año y medio asumí la enorme responsabilidad de conducir el destino de la Parroquia San Joaquín, en búsqueda de un futuro más próspero en este lugar que aún guarda sigilosamente en sus paisajes el bordado con cercas de piedra, resguardadas celosamente por moreras, teñida de verduras y con alma de vergel, polícroma como pollera de chola con incrustaciones de paisaje, cuna de manos laboriosas que tejen ensueños, en mimbre, en paja toquilla, y que guarda todavía costumbres y una economía ligada con la producción artesanal, agrícola y pecuaria. Para esto, hemos emprendido un modelo de desarrollo armónico con la naturaleza, empeñados en su conservación y convencidos que la única forma de gobernar es por la gente, con la gente y para la gente; las metas solamente se pueden alcanzar gobernando con la ciudadanía, que son los mandantes, gobernantes y destinatarios de la gestión. Esta administración cree en la ampliación de la democracia, en procesos de planificación, pero sobre todo de ejecución participativa. Nuestro modelo esta basado en la libertad, equidad, igualdad, solidaridad, participación, descentralización y en la búsqueda permanente de la redistribución de la riqueza, que nos lleve a construir juntos un camino a través de procesos incluyentes; generar hermandades, mancomunidades para salir adelante: llevar el pan a la mesa de los desposeídos, capacitar al pequeño artesano y motivar las microempresas familiares; respetar el medio ambiente y los conocimientos ancestrales, dirigir la mirada a nuestra naturaleza que, como tierno capullo, todos los amaneceres se abre esperando proyectos sustentables que dinamicen la economía de la Parroquia. Esperamos despertar de un letargo y mirar un horizonte que nos llevará lejos a ese buen vivir que todos ansiamos.

Hoy nos proyectamos como un arsenal turístico, productivo, artesanal a nivel Nacional; sin embargo, es necesario que nuestras autoridades estén inmersas en una visión cantonal que recoja las potencialidades y aspiraciones del área rural, que con seguridad significarán el despunte económico de todo un conglomerado que vive

“ Durante este año hemos invertido

para mejorar la infraestructura en los diferentes centros educativos de la parroquia y manifiesto que lo hicimos juntos, porque nada hubiese sido posible sin la suma de esfuerzos con la ciudadanía, pero también con otros niveles de gobierno comprometidos con el desarrollo ”

en esta parte de la patria llamada San Joaquín. Estamos con paso firme zarpando al desarrollo, dejando atrás arquetipos y paradigmas que significaron postergación; queremos cambiar criterios anquilosados sobre lo rural que encarnaron explotación, trato discriminativo a hombres y mujeres, o la creencia de colonizar el pensamiento. Hoy las tendencias deslindan el espacio rural ligado a la hacienda y abren paso a una concepción tendiente a optimizar y respetar las características propias. Todo esto ha sido conquistado con el apoyo de visionarios intuitivos, que en su hora supieron escuchar la voz de un pueblo excluido.

Conscientes de que sólo un pueblo educado es capaz de mejorar su realidad, durante este año hemos invertido para mejorar la infraestructura en los diferentes centros educativos de la parroquia y manifiesto que lo hicimos juntos, porque nada hubiese sido posible sin la suma de esfuerzos con la ciudadanía, pero también con otros niveles de gobierno comprometidos con el desarrollo. Considero además que un pueblo que progresa no es donde existen más centros de salud, sino donde se trabaja más por la prevención.

En calidad de autoridad parroquial y provincial como Consejera, y con la firme vocación de servir responsablemente, tengo la obligación moral y ética, sumada a mi profunda convicción de que la justicia es dar a cada quien lo que le corresponde, que desde las aulas en las que aprendí el derecho me enseñaron que el Estado se organiza a través de poderes independientes, que la democracia no únicamente es el llamado y el ejercicio del voto sino una construcción y práctica diaria, sintiendo orgullo de ser azuaya y conocedora de que en Cuenca tenemos instituciones públicas fuertes que cumplen a cabalidad con honradez, eficiencia y oportunidad las tareas encomendadas, que la administración de justicia en el Azuay es ejemplo para el país, y convencida de que hay que institucionalizar la participación.

Coherente con la lucha emprendida durante estos años para el cambio social, no estoy dispuesta a retroceder hacia el pasado. Busquemos soluciones y modelos de justicia independientes, no politizadas, que permitan a los ciudadanos acceder a una justicia independiente, ágil y oportuna, pero que sobre todo cumpla con el objetivo de dar a cada quien lo que le corresponde.



PARIS Viper 04

Entre • Vistas

Entrevista con Jorge León,
representante de la sociedad civil

"Con mayores atribuciones o competencias a los niveles locales, se modifica el sistema político y las relaciones de la ciudadanía con el poder"

El entrevistado

Jorge León, ecuatoriano, tiene estudios de Ciencias Sociales y Sociología por la Universidad Laval de Québec, por la Universidad de Montreal y por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Ha realizado un sinnúmero de investigaciones sobre análisis teórico, ideología, análisis de las relaciones internacionales, movimientos sociales, teorías sociológicas y cambio social. Su tesis de doctorado trata sobre el *Estado y movimientos sociales 1925-1948 en el Ecuador*. En el ámbito del desarrollo y la promoción social, ha dirigido organismos y programas de cooperación así como varias revistas sobre ciencias sociales. De diciembre de 2010 a enero de 2011, laboró para ONU-Hábitat en la elaboración de contenidos, facilitación y seguimiento del Diálogo Nacional sobre Descentralización en Ecuador: *Hacia un nuevo modelo de descentralización: el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)*.

¿Qué es la descentralización?

La descentralización es transferir atribuciones, competencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales, principalmente para que se pueda responder mejor a las necesidades de la gente. La descentralización implica cambiar el sistema político, en el sentido de que cuando un Gobierno otorga más competencias a los gobiernos locales, la ciudadanía empieza a tener otro tipo de relación con el poder. Para las personas es más importante su gobierno local (municipio, junta parroquial), pues lo pueden sentir más cercano a sus necesidades reales y pueden parti-



cipar. Con mayores atribuciones o competencias a los niveles locales, se modifica el sistema político y las relaciones de la ciudadanía con el poder ya que ésta se interesaría más. En general, la descentralización se ha enfocado en servir mejor a la ciudadanía, porque la meta no es el Estado sino los servicios, y en honor a ello hay que ser más eficaces, ofrecer más cobertura, calidad, etc., de servicios a nivel local.

De modo general, la descentralización busca una repartición del poder del Estado. En principio hubo Estados naciones donde el Gobierno central tendía a concentrar los elementos del poder y se dejaba poco a los gobiernos locales. Los ingleses y los norteamericanos han tenido otra visión en la que siempre el poder local debe tener un poco más de competencias eficaces; por ejemplo, en los Estados Unidos existen comisiones escolares locales para el área de educación. En estos casos, los gobiernos locales tienen más capacidad de fiscalidad, pueden cobrar más impuestos, tienen más autonomía. Dado que los municipios se encargan de los servicios en todas partes, adquieren bastante importancia. En la lógica neoliberal, se quería poco o cero Estado: había que reducir las competencias al Gobierno central, ése fue un tema clave por el cual el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron la descentralización: era necesario que los gobiernos locales asumieran servicios que a la larga eran una complicación para los gobiernos centrales que terminaban endeudándose para proporcionarlos.

Por otra parte, en los gobiernos federales de facto ya existe una lógica de descentralización, salvo en los federales latinoamericanos donde no ha habido mucha descentralización como en los casos de México o Venezuela. La descentralización política ha existido desde hace mucho tiempo en América Latina: elegimos todos los representantes desde el primer nivel hacia arriba. Sin embargo, hemos tenido fuerte descentralización política sin descentralización de competencias o de fiscalidad. A la larga, teníamos electos sin poder o dependientes de los gobiernos centrales.

¿Qué sucede con el caso ecuatoriano?

En nuestro caso, los municipios son herederos de la influencia española en la que el vecindario era de mucha importancia: la comuna fue relevante hasta que nació el Estado central. Antes, los vecinos jugaban un papel mediante sus asambleas; con el tiempo, perdieron ese peso. El Ecuador tiene una larga tradición municipalista porque Guayaquil estableció lógica de querer ser independiente para hacerle un contrapeso a Quito. Somos un caso singular de contrapeso municipalista a un Gobierno central. A esto hay que añadir el hecho de que, en el caso del Ecuador, se vive un problema regional grave: tenemos un sistema político birregional: todo se reparte entre dos regiones: tanto los recursos, el personal político, las funciones, todo es “bi” en el Ecuador, y el poder no es una excepción. Aquí no funciona tener una concentración del poder porque hay que satisfacer a los dos bandos.

Debido a este problema regional, en la nueva Constitución del Ecuador (2008) se dice claramente que existirán gobiernos descentralizados en el país, los cuales no pondrán en tela de juicio la unidad nacional. En definitiva, el problema birregional fue el primer obstáculo para la descentralización, por miedo de que aquello suscite un fraccionamiento o la separación de Guayaquil del país.

¿Cómo ha evolucionado el proceso de descentralización en el Ecuador?

La crisis que vivimos desde la década de los años noventa a partir de la concentración del poder a favor de los sectores pudientes –lo que yo denomino “acusación del poder” y que se aceleró en la Presidencia de Jamil Mahuad– llevó a que el Gobierno central perdiera legitimidad y se encontrara perdido frente a la población; en otras palabras, se deslegitimó. Frente a esto, Guayaquil se pronunció sobre su intención de ser independiente, de separarse. Llegó la Asamblea de 1998 e hicimos la propuesta de descentralización; ésta ya tenía aceptación, sin embargo, un poco antes de ser aprobada se impuso una nueva lógica que provenía de los re-

presentantes de Guayaquil: proponían que todo se descentralizara a cualquier nivel de gobiernos seccionales, salvo cuatro cosas: relaciones exteriores, los aspectos fiscales, la deuda externa y defensa. Si esto era aceptado, significaba que el Gobierno central hubiese sido el Ministerio de Defensa, de Economía, de Relaciones Internacionales y nada más. Ni siquiera se decidía a qué gobiernos locales iría lo demás. Esto no tenía sentido y aceleró la crisis política desde 1999, cuando

parte en los aspectos fiscales. Es decir que terminaron todos con una posición pro descentralización.

Entonces sucedió que por primera vez se llegó a una propuesta de consenso entre todos los sectores. La primera propuesta que se envió a la Constitución fue posteriormente dejada atrás, y luego, finalmente, se llegó a un acuerdo entre los niveles de gobierno; tomó tiempo (4 ó 5 meses) y se logró unanimidad.



“En general, la descentralización se ha enfocado en servir mejor a la ciudadanía, porque la meta no es el Estado sino los servicios, y en honor a ello hay que ser más eficaces, ofrecer más cobertura, calidad, etc., de servicios a nivel local”

se aprobó la nueva Constitución de ese entonces, hasta la llegada de Rafael Correa a la Presidencia.

Durante este largo período de crisis en el que nadie confiaba en el Gobierno central, los gobiernos provinciales empezaron a ocuparse de lo que no era su competencia pero que el Gobierno central tampoco lo asumía: los municipios empezaron a ocuparse de Salud, de Educación, de todo. Incluso competían entre consejo provincial y municipio dado que hubo superposición de competencias, lo que tuvo una doble ventaja: por un lado, se recuperó la presencia del Estado ante una sociedad civil que desconfiaba plenamente del aquél, y por otro, contrariamente a las posiciones y actitudes de la gente contra la descentralización, se hizo una descentralización de facto y los municipios y gobiernos provinciales encontraron que sería bueno tomar

¿Cuáles fueron los ejes principales de la propuesta?

Había una mentalidad en relación con el pasado inmediato de crisis que predominaba; primero, no era posible que municipios y gobiernos provinciales estuvieran en competencia, había que hacer todo en concordancia con la complementariedad por niveles. Luego, ya era hora de dejar de pelear por lo mismo y se pidió que el Gobierno central dirigiera. Esto era una contradicción de base: “haremos algo más descentralizado, pero el Gobierno central tiene que dar la luz”. Fue un error monumental. Otra contradicción fue transmitir más poder al nivel más pequeño que era la parroquia, eso es la innovación, pero considero que se transmitieron competencias que no debían; no obstante, se dio poder a las parroquias. El eje más importante, a mi modo de ver,

es la regionalización, que al principio no querían pero que terminaron aceptando todos. El CONCOPE se opuso en un comienzo por desconfianza hacia la idea de eliminar las provincias, pero luego aceptaron la propuesta de regionalización, entre otras cosas porque el Ejecutivo sí dio empuje a esta idea.

En cuanto a la propuesta de descentralización, la idea clave es que se dan más competencias del Gobierno central a los municipios. Si pensamos idealmente en el futuro, todos tienen que llegar a la misma meta de descentralización de aquí a ocho años, a siete años ya, esto no fue sabio pero sí políticamente decidido. Ocho años no es nada para la administración pública, pero ya se decidió eso. Por otro lado, habrá más competencias para el municipio, lo cual está bien porque es el ente más cercano a la gente, y para una parte de la población rural ecuatoriana, que este sector tenga su propio municipio que es la junta parroquial, está perfecto.

tener 24 gobiernos intermedios, era necesario unirlos, esto se volvió notorio debido a nuestra fuerte densidad demográfica, además de que el gobierno provincial compitiendo con el municipio no tenía sentido. Había que eliminar las provincias, por eso es la región, e integrar el Ecuador, como estaba propuesto, en siete regiones, luego, por cuestiones políticas se eliminó la propuesta.

¿Cómo se reorganizaron las competencias?

En mi criterio, el Ejecutivo quiere a toda costa guardar el control de lo que antes los militares llamaron recursos estratégicos, que eran los recursos naturales. Los recursos estratégicos tenían que ser dirigidos por el Gobierno central en nombre del Estado. Ahora se crearon las competencias estratégicas, que son exclusivas del Gobierno central.

“La descentralización política ha existido desde hace mucho tiempo en América Latina: elegimos todos los representantes desde el primer nivel hacia arriba. Sin embargo, hemos tenido fuerte descentralización política sin descentralización de competencias o de fiscalidad”



Entonces el municipio será el que más competencias tenga, y luego la provincia deberá desaparecer en favor de la región. Esto es importante: el Ecuador tiene 24 provincias (Galápagos es nominalmente provincia pero no lo es de facto), 24 provincias para un Estado muy pequeño. Si quitamos la parte oriental de reserva de nuestro mapa, somos un país pequeño y el más densamente poblado de América del Sur, tenemos 24 provincias y estamos muy integrado del lado de comunicaciones. Es complicado

Antes teníamos tres competencias exclusivas de cada gobierno local, y ahora tenemos competencias exclusivas y estratégicas; en las exclusivas no puede intervenir otro.

Hay competencias constitucionales y competencias estratégicas en las cuales el Gobierno central es el único que tiene competencia pero el gobierno local puede, si el Gobierno central lo permite, ejecutar algo de esta competencia estratégica. Ahora tenemos competencias exclusivas que no son ex-

clusivas, constitucionales que son transferibles, y las compartidas son y no son, en suma, hay problemas. El resultado del proceso de descentralización es que tenemos un sistema muy complicado de competencias cuando el sistema tiene que ser simple para que funcione. Por otro lado, el Gobierno central tiene demasiada capacidad de rectoría, es decir de dirigir y definir políticas públicas para todos, aunque no sean su competencia. Además, hay competencias estratégicas que son del Gobierno central pero que éste puede eventualmente permitir a un gobierno local que asuma una competencia; esto lo hicieron por Guayaquil donde el agua, que es una competencia estratégica y una competencia estratégica no puede ser privatizada, es manejada en concesión, entonces permitieron estas eventualidades para que esto no cambie.

“Los GAD recibirán el 25% del Presupuesto Nacional del Estado; 15% del Presupuesto de Ingresos Permanentes (estos son los que provienen de impuestos, lo que contribuimos) y 10% de los no permanentes, que son los que el Estado recibe por la venta de los productos, empezando por el petróleo”

La estructura que queda es que el Gobierno central, en las competencias compartidas, tiene como función definir la rectoría, es decir, una política nacional de educación o de salud; dos, que los gobiernos seccionales son ejecutores, por ejemplo, de ahora en adelante el Gobierno central no podrá construir ni administrar escuelas, eso es competencia exclusiva del gobierno intermedio y del gobierno local. Finalmente, fruto de esta visión de que el Gobierno central tiene que dirigir, resultó algo que me parece absolutamente contradictorio:

que los gobiernos seccionales tienen que seguir el Plan Nacional de Desarrollo. Esto es un problema. ¿Qué sucedería si, por ejemplo, yo soy un alcalde socialista y el Gobierno central es social cristiano? ¿Qué pasaría si el pueblo me elige porque soy socialista y luego yo estoy obligado a seguir el plan de desarrollo del Gobierno central que pertenece a una ideología distinta? Finalmente esto es una visión centralista.

El Consejo Nacional de Competencias es el encargado de organizar todo: hay un exceso de competencias en el Consejo Nacional de Competencias, ya que es el encargado de regir la descentralización (no la desconcentración), debe definir cómo se hacen las transferencias, cómo se calcula, a quién, ése será el lugar de la gran disputa.

¿Cómo se financiará la descentralización?

Los GAD recibirán el 25% del Presupuesto Nacional del Estado; 15% del Presupuesto de Ingresos Permanentes (estos son los que provienen de impuestos, lo que contribuimos) y 10% de los no permanentes, que son los que el Estado recibe por la venta de los productos, empezando por el petróleo. Más petróleo tienes, ese 10% va a crecer. En principio, es de ahí de donde sale la plata para la descentralización. Pero supongamos que un municipio es más rápido que otros, hace primero la descentralización en el año uno con cien dólares, digamos porque ha ido bien en la venta del petróleo. El otro municipio hace la descentralización en el año cinco, donde tenemos crisis del petróleo. Ahora todos dicen que no habrá crisis, pero imaginemos que sí ya que no hay ninguna garantía con la tendencia a las energías alternativas. Este municipio del quinto año ya no va a recibir cien dólares sino cincuenta o treinta. Por eso es importante hacer descentralización con responsabilidad fiscal propia. Yo creo, por ejemplo, que se podría repartir el IVA: el Gobierno central recogería una parte del IVA y otra parte el Gobierno local, pongamos un posible acuerdo: 4% del IVA para el Gobierno central y lo demás para los gobiernos locales. Eso significaría que una ciudad con más población urbana podría captar más dinero porque tiene más peso de servicios públicos. El agua potable cuesta

más en Quito que en Cayambe. Yo diría este hecho de la centralización fiscal hace que la descentralización se vuelva muy conflictiva.

¿Cómo se organiza la regionalización?

El primer mapa sobre regionalización data de 1972, fue realizado por los militares y pensado desde los años treinta. El de ahora es prácticamente el mismo, el único cambio fue que en una zona donde había problemas limítrofes, José Bolívar Castillo hizo una corrección que SENPLADES aceptó. Luego un grupo de franceses pulió el último mapa, que es el que SENPLADES ha incorporado.

La región debe tener más competencias que no tiene la provincia. Ese es el gran cambio, y la región es importante incluso desde el punto de vista de la Historia. Históricamente, al momento de la Independencia existían tres departamentos y peleaban entre ellos pues cada uno quería funcionar como Estado. De esos departamentos no se lograba construir un Estado. García Moreno hizo algo muy simple: eliminó los departamentos y creó las provincias, por ende eliminó la competencia departamental y eso favoreció que se construyera un Estado, pero para que esto funcionara, nombraba en cada provincia su gobernador y controlaba el presupuesto. Desde aquí viene la centralización. Con el tiempo funcionaban las provincias, sobre todo en la Sierra donde había economía endógena, pero a medida que hubo apertura y que la gente empezó a salir de su provincia se perdía la dinámica interna, entonces se formaron progresivamente las provincias de poblamiento; al comienzo sólo había Esmeraldas y Guayas, luego se multiplicaron las otras. Lo mismo pasó en la Amazonía:

creció el poblamiento y se multiplicaron las provincias. Pero la Amazonía es fruto de los años sesenta y setenta, en cambio la Sierra tiene sus provincias desde la época de García Moreno, de hecho la única que cambió fue la provincia de León, que se volvió Cotopaxi y Tungurahua, las otras estuvieron siempre fijas. Entonces la Costa tiene provincias relativamente más recientes, el problema de querer que las provincias se junten es más complicado en la Sierra que en otros lugares porque la Sierra tiene más historia al respecto, sin embargo, el momento en que se tocan las provincias se suscitan pasiones, por lo que la estrategia era decir: hay regiones y hay distritos administrativos electorales que se llaman provincias. Entonces las personas siguen eligiendo a sus diputados provinciales y la administración es provincial, pero ya de la región. Por ejemplo, en el caso de la región a la que pertenecería Quito, tendríamos las provincias de Orellana, Imbabura, y Pichincha, por ende tendríamos tres distritos electorales. Esa era la primera estructura, pero se han complicado ahora las cosas, primero, porque mezclaron esto de las regiones haciendo que puedan subsistir las provincias, y segundo, han hecho algo que es también complicado: las competencias.



¿Qué sucede con la autonomía?

Considero que la estrategia del Ejecutivo fue no favorecer las autonomías, por eso nadie gana en fiscalidad salvo la región. Los impuestos más rentables como el IVA quedan en manos del Gobierno central, el cual toma el dinero y lo distribuye, y además dirige. Eso es un tema clave del nuevo diseño constitucional: el sistema fiscal sigue siendo centralizado; segundo, Rafael Correa no quiso que haya nada al respecto autonómico a nivel de las regiones, salvo más competencias, que ya es un paso. En la autonomía se dejan de lado dos temas: la capacidad de definición política de algunas cosas, por ejemplo, yo decido si aquí se canta o no se canta el himno nacional, que podamos no tener concejales sino otra cosa, el funcionamiento político de este sistema regional, a esto el Presidente de la República dijo que no. El otro es lo fiscal; lo propio de la autonomía es que puedas poner impuestos, a lo que el Presidente también dijo que no. Los dos temas principales de la autonomía no los tenemos. Esto es clave en el diseño de la descentralización: cero autonomía y cero fiscalidad. Se descentralizan competencias, pero con un fuerte rol del Estado.

¿Cómo se planifica la desconcentración?

Para la desconcentración, el Gobierno ha creado zonas y distritos. Zonas son las equivalentes a lo que serán las regiones, y distritos (no los metropolitanos) son los equivalentes a los cantones. Pongamos un caso: el Ministerio de Salud tiene seis zonas y dentro de las zonas hay distritos que son los cantones; el cantón Quito, por su amplia necesidad de servicios, está dividido en varios distritos del Ministerio de Salud. En cambio Chaguarpamba en Loja, que es un cantón que tiene 5 mil ó 6 mil habitantes –o sea que no debería ser cantón porque demográficamente es una parroquia–. En este lugar el Gobierno central no tiene hospital, la gente ir al hospital del cantón vecino, puesto que no se hará un hospital para tan poca gente. Ése cantón, Chaguarpamba, está, para cuestiones de Salud, integrado al municipio de al lado y forman juntos un distrito. Más o menos equivalente al cantón es el distrito para la administración del Gobierno central, pero en caso de que el servicio para el que se está

tratando en ese Ministerio no corresponda a cada cantón, se los integra. O cuando es muy grande, como Quito y Guayaquil, se crean varios distritos dentro del cantón. Los GAD hablan más de estos distritos, puesto que es lo que el Gobierno central está administrando.

Los distritos metropolitanos (hasta ahora sólo el de Quito) se dan cuando hay una conurbación de un millón de habitantes. Guayaquil debería ser distrito metropolitano pero aún no han querido serlo. De aquí a siete años Guayaquil tendría que volverse distrito, y el tercer distrito luego de unos diez años probablemente sea Manta-Portoviejo puesto que están casi unidos.

¿Cuáles son los desafíos de la descentralización?

Para mí hay tres problemas graves. La centralización, el presupuesto y la destrucción del sistema político de partidos. Hacer la descentralización sin un sistema político organizado implica que en los niveles pequeños serán los caciques locales quienes reciban el dinero. El mayor riesgo es que el dinero para la descentralización llegue a gente que tiene más capacidad de legitimización porque tiene más plata y es un cacique local, mas no un partido. Mientras más fuertes sean los caciques locales, más podrían relacionarse con caciques de niveles superiores de administración. Considero que por eso el Presidente de la República no está interesado en los partidos políticos.

Lo segundo es que mientras más caciques locales existan, menos sociedad civil habrá. Eso es correlativo. Mientras más instituciones existen con metas, propuestas etc., más oportunidad tiene la sociedad civil de intervenir. Más es el redentor que está ahí, el cacique que hace y deshace, menos sociedad civil participa. Eso es triste. Si eso pasa, la descentralización corre el riesgo de deslegitimarse. Además, si eventualmente llegamos a la descentralización con menos dinero del que esperamos, también se deslegitimaría la descentralización: por un lado habrá caciques locales y por otro habrá gente que llegue a pensar que mejor era lo de antes, pues el tiempo para la descentralización es muy corto y el parte del dinero para la descentralización es variable.

Abstracts

- **Decentralization and GADs Within the Frame of the Constitution and the COOTAD: From the Dismantling to the Recovery of the Role of the State, 9 - 14** Introductory article I
Gustavo Bedón
 Decentralization and the national competency system are built upon a conceptual and ideological base focused on the recovery of the role of the State in its entirety, and upon its responsibility in the exercise of the competencies. This objective is met when assuming that the State is not only the Central Government but all the levels of the Autonomous Decentralized Governments (GADs in Spanish) established in the Constitution. In the same manner, it is necessary that GADs be co-responsible of the process and directly responsible of the exercise of their competencies. This article presents an analysis of the legal-regulatory evolution of the decentralization and the prospects and challenges that arise from it.
Keywords: administrative decentralization, territorial decentralization, national competencies systems, National Plan for Good Living, public administration.
- **Autonomy for People, 16 - 23** Introductory article II
Paco Moncayo
 Democracy goes against accumulation and concentration; the less of both, the greater the former. Consequently it is important that power be distributed both socially and territorially, and for this, a system in which wealth is generated and accumulated in several spaces, becoming distributed equally, is essential. Decentralization and autonomous regions must serve to reach sustainable human development in the totality of the national territory. It is necessary to conceive regional and local development as a process of growth and structural change that allows for the improvement of people's quality of life. This paper presents the progress made in decentralization in Ecuador and recounts the work of the Territorial Organization and Decentralized Autonomous Governments Commission in the National Assembly.
Keywords: decentralization, autonomy, Territorial Organization and Decentralized Autonomous Governments Commission, national competencies system, development.
- **The COOTAD or Entrapped Territorial Equality, 25 - 30**
José Bolívar Castillo
 Socio-economic equality, which has as its base territorial equality, is essential to development. The State has a nucleus and a periphery that need to be in balance. The most prosperous countries are those that have the most territorial equality, and therefore greater socio-economic equality; poorer countries, on their part, present greater marginality. It is fitting then to demand from the Head of State the full execution of Decree 878 about non-concentrated regionalization, and a greater decentralizing political will to advance in the transference of competencies to the municipalities regarding fundamental basic services, to the prefectures in the rural arena, and of technical support to rural parochial boards.
Keywords: regionalization, territorial equality, planning, redistribution, Decree 878.
- **Potentialities for the Maturation of the Rural Parochial Board as a GAD, 31 - 36**
Alex Remache
 This article shows some of the potentialities of the rural parochial boards that affect its maturation process as a Decentralized Autonomous Government (GAD). It proposes a reflection about its institutional process and briefly reviews some theoretical elements. In a first instance it locates milestones that tell of the evolution and historic construction of the parochial board, emphasizing its potentialities. Later the categories of social capital, new institutional framework, culture, decentralization and development are reviewed. Finally it identifies some elements that contribute to the institutionalization of the parochial board as the government of the bases of Ecuadorian society.
Keywords: social capital, culture, development, decentralization, new institutional framework.
- **The Reality of the Process of Decentralization in Ecuador, 37 - 42**
Andrés Roche
 According to the author, the new model of decentralization does not have prospects of deepening, in fact, this model continues to be "neoliberal", has become more arbitrary and has been reserved to mayors or prefects with sympathies towards the central government. The National Competencies Council must regulate the procedures of decentralization that might satisfy the particular needs of each region, without generating imbalances or inequalities, since it has the constitutional faculties to correct the mistakes of the new model, respecting the priorities and views on development of the different local governments of the country.
Keywords: local governments, centralism, decentralization, National Competencies Council, ground transportation in Quito.
- **COOTAD: Challenges for the Provincial Government of Cotopaxi, 43 - 45**
César Umajinga
 The indigenous territorial districts described in the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (COOTAD in Spanish) are a conquest that has taken three decades of struggle in the streets and in the legislative spaces to be achieved. The author explains that the proposal of the Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador (CONAIE) was the construction of an intercultural and multinational State, and above all the respect of the collective rights recognized in the international law instruments. Therefore, the COOTAD became the main support of the institutional actions of the

Government of Cotopaxi, whose challenges were citizen participation, social control and the construction of a strong social fabric.

Keywords: indigenous territorial districts, indigenous and rural movement of Cotopaxi, citizen participation, accountability, culture.

● **Challenges of the Provincial Government of Orellana in Face of the New Competencies Determined in the COOTAD, 46 - 50**

Guadalupe Llori

The success of an administration depends on the positive confluence of different internal and external factors, such as political, technical, economic and law factors. For the Decentralized Autonomous Governments (GADs), the incidence of these factors in the administration is substantial, since some of them respond to the will and realities of a central power that for years has not taken pity on the just aspirations of the population of Orellana and the Amazon Region in general. For example, the allocation of annual budgets for the GADs has in some way responded to a certain benevolence of the Executive Power through the Ministry of Finance and the Legislative Power, sidestepping even the profound popular needs of these distant sectors of the Amazon Region.

Keywords: Autonomous Provincial Government of Orellana, planning, territorial organization, ecosystem, special law for the Amazon Region.

● **Decentralization and Autonomy: Necessary Changes, 51 - 56**

Gustavo Baroja

Decentralization has not had time to settle in the institutional structures of the territories and in the culture of the citizenry. Autonomy is a subnational demand and has become the argumentative theme of the Autonomous Decentralized Governments (GADs). The greatest challenge is to modify the dependence of the GADs in the national transfers and to assume the constitutional competencies in order to reach their development. Governability must be achieved through stability of the democratic governments, of the economy, and the sustainability of growth, social, and territorial redistribution of the benefits. The GADs must seek their connection with the “national project for good living”, within an innovated system of decentralization and autonomy, where human development prevails.

Keywords: decentralization, autonomy, competencies, democracy, governability.

● **Challenges for the Baba Canton in the Frame of the COOTAD, 57 - 61**

Sonia Palacios

Through an interpretation of the conjuncture of Ecuadorian politics, the need for a restructuring of political organization is established, while encouraging, at the same time, the need for new militants, especially young men and women. A necessity to encourage the democratization of the processes within the organizations is also established. This article describes at the same time, the structure and the operation of the Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero as well as a description of the viewpoints of this party on ideology, democracy, and on the country itself. A need for opposition ideologies is also emphasized.

Keywords: Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP), restructuring organizations, new militants, internal organization of parties, dialogue.

● **The Transformation of Cities: Challenges of the Metropolitan District of Quito, 62 - 65**

Juan Pablo Muñoz

It is necessary to recover public matters not only through the strengthening of the Central Government but through the strengthening of other levels of government, boosting their autonomy and action capability. The objectives are to reach an institutional framework that works outside of the logic of “one government, one center”, and to consolidate a new participative democracy, strengthening the intermediate governments, not only municipal ones. This article analyzes how to apply processes of decentralization and deconcentration that allow an efficient and effective model of government and management, and how to insure competencies and resources are assigned equitably.

Keywords: deconcentration, autonomy, decentralization, competencies, Metropolitan District of Quito.

● **The Challenges for the Rural Parochial Governments because of the COOTAD, 66 - 70**

Carlos Chillán / Gerrit Burgwal

This article presents a balance of the COOTAD, a year since it came into effect, from the point of view of the Rural Parochial Governments (GPRs). Some merits of the COOTAD are highlighted, such as the fact that Autonomous Decentralized Governments (GADs) have common goals. Now all GADs have the same objectives: the equitable and sustainable development of its territories, and guaranteeing the rights of all its inhabitants. Another positive aspect of the COOTAD is that there is a greater elaboration of the exclusive competencies that are mentioned in the Constitution and in some cases there is a better clarification of what corresponds to each level of government. The COOTAD, besides, has strengthened the role of the GPRs based on what is stipulated in the Constitution.

Keywords: Rural Parochial Governments, development, territorial equality formula, management, concurrent competencies.

● **A View from San Joaquín Parish, Azuay, 71 - 72**

Rocío Juca

From a personal perspective, the author comments on the San Joaquín Parish and its willingness to start a model of harmonious development with nature and governed with the citizens’ interests in mind. San Joaquín is planned as a touristic, productive and handcraft production location; it is necessary that the authorities be involved in a cantonal vision that gathers the potentialities and aspirations of the rural area, which surely would signify the economic breakthrough of a whole conglomerate living in this part of the fatherland.

Keywords: Azuay, San Joaquín Parish, development, citizenship, management.

Yuyachikuna

- Shikanyayta GADtapash Ecuador Llaktapak mamakamachiy**

COOTADpipash rikushpa: mama llaktata llakichishkamanta kutin ushayta charichu, 9 - 14

Gustavo Bedón

Shikanyay shinallata tukuylla wankurishpa ushaykunapash mama llaktapa rurayta katarichinkapakmi kan. Kay ruraytaka mama llaktata mana pay shinatalla rikushpami paktachinka, shinallata uchilla shikanyashka llaktakunata pushkkunawanpash (GAD) wankurishpa. Shinapash GAD nishkakunaka paykunapa llankaykunata shinallata kamachikunata alli rikushpa llankana kan. Kay nikika shikanyay hawa ima shina wiñarishkamanta shinallata imata ruranakunamantami riman.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Shikanyashpa llankay, allpamanta shikanyashka, ushaykunapa wankurishka uku, allí kawsaypak pankakuna, tukuykunamanata llankaykuna.

Shuk yaykuna niki 1
- Runakuna kishpilla yuyaykunawan kasachun, 16 - 23**

Paco Moncayo

Kishpilla yuyaykunawan kawsayka mana tantachinamanllu chayana, kishpilla kawsay tantachipash uchilla kakpika kishpilla yuyaywan kawsaymi ashtawan. Ushaytaka tukuy llaktakunapi kawsakkunamanmi paktachina kan, shina kachunka charikyaykuna tantachikunapash tukuyllakunapa chayana. Shikanyaykuna, shikan yuyaykunawan llankaykunapash tukuylla Ecuador mamallaktapi waksakkunapa alli kaytami maskana. Llaktakuna shuk yuyaykunawan llankaykunawan wiñarikunataka runakunapa wakwasaykunata allichinkapak llankaytami charinka. Kay nikika Ecuador mamallaktapi shikanyari kamachimantami shinallata kay COOTADhawa llankakkunamantapashmi willachin.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Shikanyari, shikan yuyaykunawan llankak, COOTADhawa llankak uku, ushaykunapa wankurishka uku, wiñari.

Ishkay yaykuna niki 2
- COOTAD mana kashpaka pakta ashpakuna wicharishka, 23 - 30**

José Bolívar Castillo

Kullki hawa Pakta kawsayka allpa hawa paktay kasaypashmi kaykunami wiñarinkapaka minishtirishkakuta. Mama llaktaka tukuykunawan paktami kana. Shuk llaktakunaka allpakunawan pakta kashpami alli kuna, shuk llaktakunaka llakipi kawsan shikanyachikuna tukushkamanta chaymantami llaktapushaktaka 878 nikita paktachichun mañana, shinallata kitikunata, markakunata shinallata uchilla llaktakunaman kamachipi nishka shina ushaykunata kuchun.

Rimaypa Mutsurishkakuna: suyukuna shikanyari, ashpamanta pakta kay, yuyaywan ruraykuna, tikrachikuna, 878 kamachiy.
- Ayllu llaktakunata pushakpa GADta shina ushayta wiñachinkapak, 31 - 36**

Alex Remache

Kay nikika imashina uchilla llaktakuna ushayta charin shinallata imashinata uchilla llaktakunata kishpilla pushakkunaman (GAD) wiñarishpa riktami rikuchin. Kay nikipika shuk shuk ruraykuna hawan yuyarin shinallata wakin yachaykunatapash rikun. Kallaripika imatalla rurashkakunatami shinallata ima ushaykuna charishkatami rikuchin. Katipika kawsaykuna, shuk ruraykuna, shikanyarikuna, wiñarikuna hawami willachin. Tukuchinkapaka uchilla llaktakunapa pushak ushayta rikuchishpa karka.

Rimaypa Mutsurishkakuna: runakunapa tiyashka, Kawsaykuna, wiñari, shikanyari, mushuk ruraykuna.
- Ecuador mama llaktapi shikanyari ima shina kashkamanta, 37 - 42**

Andrés Roche

Killkashkata katishpaka, shikanyarina pankakunaka mana alli shinami rikurin shinallata llakta pushakpa nishkata katikkunapaka alli shina kan. Ushaykunata pushak ukuka shikanyaykunapa kamachikunata, tukuy kunawan pakta kanata mana pitapash shikanman sakinata ima pantarishkakunata alliyachinata shinallata shikan shikan uchilla llaktakunapa yuyashkata uyashpami llankana kan nin.

Rimaypa Mutsurishkakuna: uchilla llaktakunata pushakkuna, shukllayarina, shikanyari, ushaykunata pushak uku, Quito kitipi antawakuna.
- COOTAD: Cotopaxi marka pushakpa ruranakuna, 43 - 45**

César Umajinga

Ecuador runakunapa allpamanta niki willaykunata kay COOTAD kamachiykpi churachunka sinchi makanakuy kunami mañaykunami tiyashka. Tukuy kuna wankurishpa, kamachikunata rikushpa, shikan shikan kawsaykunata riksishpa juyashpapash kanatami Ecuador runakunapa mama tantanakuyta mañayta churarka. Chaymanta COOTADka Cotopaxi markapika may mutsurishkami tukurka. Aylluyarishpa wankurishpa llankaykunatami paktachina.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Ecuador runakunapa allpamanta nikikuna, ecuador runakuna Cotopaxi runacunapash, wankurikuna, llankaymanta willachikuna, kawsakuna.

● **COOTAD hawa Orellana marka pushakpa ruranakuna, 46 - 50**

Guadalupe Llori

Pushakkunapa llankaykuna shikan shikan ukukuna wankurishpa llankakpillami allí kanka. Uchilla llaktakunata kishpilla pushkkunapaka (GAD) wankurishpa llankaykuna mutsurishkakunapachami kan, chay shinallami shikan shikan suyukuna llaktakunapash alli llankanka. Watapi kuna Kullkikuna mana uchalla chayapika ima minishtirishkakunapash mana rurayta ushankachu.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Orellana markapa yuyaywan pushay, yuyaywan ruraykuna, allpa hawa kamachikuna, allpamama, amazonia suyupa kamachikuna.

● **Shikanyari shinallata uchilla llaktapa yuyaykunawan ruray: minishtirishkakunapacha, 51 - 56**

Gustavo Baroja

Shikanyarika mana runakunapa kawsaypi pushak wasikunapa ruraykunapish tiarishkachu. Shikanyarishpa yuyawan llankayka tukuy kunapa mañaymi shinallata shikan yuyaykunawan pushak ukukunapaka (GAD) may minishtirishka tukun. GAD ukukunapa paktachinakunaka shikan yarishpa kamachikunata katishpa ruranami chay shinallami wiñarita ushanka. Pushay ushaytaka pushakkunawan kullkikunawan wiñaykunawan allpakunawan runakunawan alli kashpashami ushanka. GAD ukukunaka Ecuador mamallaktapa alli kawsay munaywanmi tantanakuna chaypika runapa alli kayta maskashpa llankana.

Rimaypa Mutsurishkakuna: shikanyari, shikanyarishpa llankay, ushaykuna, tukuykuna pakta kay, pushay ushay.

● **COOTAD hawa Baba kitillita pushakpa ruranakuna, 57 - 61**

Sonia Palacios

Ecuador llaktapak mamakamachiy COOTADpash shikanyarishpa pushak ukukunamanka imatalla ruranakunataka willanmi. Shinallata shuk ruraykunatapash hapita ushanashnapash rikurinmi. Shikanyarishpa pushak ukukuna kitikunapash shuk shuk kamachiy kunata charinmi. Shuk shuk ukukuna allitak utkak rurachuktami munanchik chay hipallami ima shuk kamachikunata ruraykunatapash mañayta ushahun.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Baba Kitillita Pushak, paytalla ruranakuna, shukta shukta ruranakuna, shikan pushakkuna, tukuykunata rikukkuna.

● **Kitikuna shukyari: Quito Kitillipa ruranakuna, 62 - 65**

Juan Pablo Muñoz

Shikan yarishka ukukunamanata tukuykunapa kashkata tikrachinami kan shinallata shuk ushaykunatapash kuna. shikan yarishpa shuk yuyaykunawan tukuykuna wankurishpa pushay ushay munaykunami kan. Kay kamachiy pika ima shina shikanyarishpa allita utkak ruranamanta shinallata imashina kullkikunata tukuy kunaman paktachinatami riman.

Rimaypa Mutsurishkakuna: shikanyachina, shikanyashpa yuyaykunawan llankana, shikanyarina, ushay ruranakuna, Quito Kitilli.

● **COOTADta katishpa ayllu llaktakunata pushakkunapa ruranakuna, 66 - 70**

Carlos Chilán / Gerrit Burgwal

Kay nikipika imashina chawpi watapi COOTADpak kamachiykunawan ayllu llaktakunata pushakkuna (GPR) llankashkatami rikun. COOTADpak nikipika allikashkatapash rikuchin, ashtawankari tukuykunamanata llankayta allikachin. Kunanka tukuylla shikanyarishpa paykunapa yuyaykunawan llankakkunaka (GAD) tukuykunamanta llankanatami charin. COOTADpak nikipikunapi imatalla ruranakunata rikuchishkakunapash allimi. COOTADka mamakamachiyta katishpa ayllu llaktata pushakkunataka sinchiyachishkami.

Rimaypa Mutsurishkakuna: ayllu llaktakunata pushakkuna, wiñari, allpamamamanta pakta kay, ruray, shuk shuk ruraykuna.

● **Azuay San Joaquín ayllu llaktamanata rikuk, 71 - 72**

Rocío Juca

San Joaquín ayllu llakta pachamamawan runakunawanpash alliyarishpa kawsanata llankanatapashmi willan. San Joaquín ayllu llaktaka tarpuk chaypushtupik allpamamata riksichik awakshinapashmi rikurin; shinapash pushakkunaka chaypik pushakkunata rikushpa allikachinami chay shinallami chaypi kaksakkunaka wiñarita ushanka.

Rimaypa Mutsurishkakuna: Azuay, San Joaquín Ayllu llakta, tukuy kawsakkuna, ruray.



1/17/05



Av. 12 de Octubre 24-562 y Cordero, edificio World Trade Center, torre A, oficina 603

Teléfono: (593 2) 222 8990 Quito, Ecuador

Gustavo Bedón • Paco Moncayo • José Bolívar Castillo
Alex Remache • Andrés Roche • César Umajinga • Guadalupe Llori • Gustavo Baroja
Sonia Palacios • Juan Pablo Muñoz • Carlos Chilán y Gerrit Burgwal • Rocío Juca

Suscripciones:

revistamultipartidaria@gmail.com