



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS.

LA DESCENTRALIZACIÓN, ALCANCES Y DIFICULTADES
POLÍTICAS DE SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR.
Los casos de Quito y Guayaquil.

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A:
VERÓNICA ELÍZABETH SILVA REINOSO

TUTOR
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO.



MÉXICO, D.F.

JULIO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Jurado Asignado:

Presidente	Dr. Lucio Oliver
Secretario	Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo
Vocal	Dr. Jorge F. Márquez Muñoz
1er Suplente	Dr. Guillermo Guajardo Soto
2do Suplente	Dr. Nicolás Loza Otero

D.F. , México

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo

Agradecimientos

A mi tutor, Dr. Germán Pérez, por su aguda orientación, su infinita paciencia y su gran generosidad en estos años de formación.

A mis lectores, Dr. Lucio Oliver, Dr. Jorge Márquez, Dr. Guillermo Guajardo, Dr. Nicolás Loza, por su dedicación en la lectura de este trabajo y por la pertinencia de sus sugerencias.

Una gran deuda de gratitud con ellos.

A mi familia, maestros y amigos
por su compañía, sabiduría y generosidad

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS Y GRÁFICOS	5
INTRODUCCIÓN	6
1.TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y LA EMERGENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	11
1.1 Incidencia económica, política y cultural de la “transformación” del Estado en América Latina.	11
1.2 La emergencia de la descentralización en América Latina, impactos y dificultades	14
1.3 Algunas lecciones y retos de la descentralización en América Latina	21
1.4 Nociones básicas	23
1.4.1 Conceptualización de la descentralización	23
1.4.2 Sobre lo local y lo municipal	26
1.4.3 Poder local	28
1.4.4 Actores con poder de veto	30
1.4.5 Región y regionalidad	31
2.ECUADOR: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, TRADICIÓN REGIONAL, MODELOS CENTRALIZADOS Y ESCENARIOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	34
2.1 El territorio, su población y algunos indicadores socioeconómicos	34
2.2 Estructura orgánica del Estado en el territorio nacional según los marcos constitucionales.	37
2.3 Conflictos frente al ordenamiento territorial	45
2.4 Ecuador, su sistema económico y político de regiones, sus centros históricos de poder y sus estrategias de planificación.	47
2.5 La descentralización como parte de la Reforma del Estado en el Ecuador. Períodos claves y actores locales y nacionales protagonistas.	55
2.5.1 Períodos claves	55
2.5.2 Actores sociales y políticos protagonistas de la descentralización	68
2.6 Dificultades, limitaciones y retos de la descentralización: una evaluación general del tema en Ecuador	69
2.6.1 Dificultades y limitaciones	70
2.6.2. Desafíos	73
3. LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO	75
3.1Evolución y desarrollo de los municipios en el Ecuador (Siglo XIX-2000)	75
3.2Balance sobre los alcances y limitaciones de las transferencias de poder y de recursos desde el Estado central hacia los gobiernos municipales.	81
3.2.1 Asignación de competencias	83
3.2.2 Asignación de Recursos	85
3.2.3 Asignación de Poder Político	87

4. LAS EXPERIENCIAS DE QUITO Y GUAYAQUIL	90
4.1 Características sociodemográficas de Quito y Guayaquil	90
4.2 El poder político en Quito y Guayaquil 1979 - 2006	91
4.3 Los actores del proceso	95
4.3.1 Actores decisivos	95
4.3.2 Actores Reactivos	98
4.3.3 Agentes no institucionales con poder de veto	99
4.4 El Proceso de Descentralización en Guayaquil	100
4.4.1 Recuperación de la ciudad y descentralización de Facto 1992 - 1999	100
4.4.2 La descentralización a “la carta”	102
4.5 El Proceso de Descentralización en Quito	107
4.5.1 La definición de la estructura metropolitana 1988-1992	108
4.5.2 La conformación del Distrito Metropolitano de Quito DMQ: la desconcentración y el modelo de empresa para Quito (1993-2000)	109
4.5.3 La consolidación del DMQ, una estructura de gobierno local corporativizada.	109
4.6 ¿Profundización de la Descentralización?	110
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	115
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	118
ANEXOS	130

Índice de cuadros, mapas y gráficos

Cuadro 1. Autoridades y atribuciones según el tipo de régimen seccional Constitución de 1998	40
Cuadro 2. Estructura orgánica del Estado según su ubicación en el territorio	41
Cuadro 3. Niveles de gobierno y acciones desarrolladas	47
Cuadro 4. Hitos de la crisis política del Estado Ecuatoriano: 1980 – 2006	65
Cuadro 5. Marco Constitucional sobre descentralización y municipalidad	81
Cuadro 6. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Seccionales	86
Cuadro 7. Municipios por rango poblacional en el Ecuador	87
Cuadro 8. Características de los municipios ecuatorianos (2002)	89
Cuadro 9. Número de alcaldes elegidos antes y después de 1998 y sus partidos políticos	94
Cuadro 10. Duración de ministros por tipo de gabinete y causas para cese de funciones	97
Cuadro 11. Breve esquema de la estructura del Sistema de Organización en Guayaquil	105
Cuadro 12. Competencias asumidas por los municipios según áreas de gestión	111
Cuadro 13. Competencias por Sectores asumidas por Quito y Guayaquil 2006	112
Cuadro 14. Competencias por sectores (en detalle) asumidas por Quito y Guayaquil 2006	112
Cuadro 15. Indicadores Municipales Quito y Guayaquil	113
Mapa 1. División político-regional Constitución 1998	39
Mapa 2. (Las siete regiones administrativas del país según la Constitución de 2008)	45

Introducción

En los años ochenta del siglo XX, se produjo una “ola de reformas estatales” con variadas repercusiones en la gobernabilidad democrática y en las prácticas de ejercicio del poder nacional y local. Ello trajo como consecuencia, la incursión de nuevos actores políticos y sociales en la escena pública y la emergencia de formas plurales de concepción del poder político. Uno de los temas que adquirió protagonismo a raíz de esa “ola reformista” fue la descentralización, considerada desde entonces, una de las principales estrategias políticas para flexibilizar y democratizar unos sistemas institucionales relativamente rígidos (Restrepo, 2004).

Desde sus comienzos la descentralización fue asumida en el imaginario político de gobiernos y organizaciones como una práctica redistributiva de recursos, competencias, espacios de decisión y responsabilidades, con diferentes grados de profundidad, modalidades, ritmos particulares y resultados según el país y los contextos locales analizados. En algunos países permitió mayor autonomía a los gobiernos locales, favoreciendo el diseño de sus propios planes de desarrollo. En otros, sin embargo, los programas de descentralización no tuvieron mayor repercusión ya que aunque formalmente se les otorgó más poder a las autoridades locales para resolver sus propios problemas, no se les dieron los instrumentos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos.

En unos escenarios, probablemente lo que ocurrió en Ecuador, la descentralización fue más un discurso que una práctica política consolidada en las regiones y en los municipios. Las políticas descentralizadoras también fueron bloqueadas por la existencia de estructuras tradicionales de poder profundamente enraizadas en los sistemas sociales, lo cual frenó o limitó sus efectos potenciales (León, 2000; Cabrero, 1996). En varios contextos regionales, la descentralización tomó la forma de desconcentración administrativa, permitiendo que los gobiernos centrales delegaran algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática, bien dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales, o bien desde fuera de la estructura burocrática central. Lo cierto es que salvo en contados casos, es

difícil asegurar hoy que la descentralización funcionara de forma expedita en la transferencia de poder y autoridad. Incluso, es probable que nunca se haya realizado de forma radical y exitosa.

Esta tesis se pregunta por los alcances y dificultades políticas de la aplicación de las reformas descentralizadoras en la política seccional (local) en Ecuador, un país que al igual que otros de la región y del mundo, incorporó desde los años ochenta, el “espíritu descentralizador”. Desde el restablecimiento de la democracia en 1979 y hasta ahora, la descentralización política y administrativa en este país se ha presentado, en el discurso de muchos gobiernos centrales y locales, como un instrumento viable para la “reestructuración” y “democratización” del Estado.” Sin embargo, luego de tres décadas, se observa la existencia de más “discurso descentralizador” que “práctica descentralizadora”, es decir la adopción, ejecución y concreción de estas políticas ha sido lenta y precaria.

Las dificultades de concreción, así como las razones políticas y sociales que le sirven de sustento, sus expresiones y lógicas nacionales y locales, obedecen a procesos y dinámicas históricas y políticas estructurales y son de hecho objeto de análisis de esta tesis. Para llevar a cabo este objetivo nos concentramos en dos de los principales municipios del Ecuador, Quito y Guayaquil. En la actualidad, ambos municipios concentran 47% de la población nacional y participan de 80% de la producción económica del país. Ambos poseen estilos, sistemas políticos y formas administrativas diferenciadas a lo largo de la historia ecuatoriana, además de imaginarios de región, visiones de Estado y estructuras de poder local, que como se verá, son decisivos para la instrumentación o bloqueo de las prácticas y políticas descentralizadoras.

En la tesis, se sugieren dos hipótesis en torno a las dificultades históricas de la descentralización en el país. La primera sostiene que en la historia misma de conformación del Ecuador confluyen contradictoriamente, de una parte, una fuerte tradición regionalista y municipalista, y de otra, un modelo de gestión y administración centralista del poder. La primera generó formas de empoderamiento local, “enquistadas” en la Costa del país, representada por los municipios de Guayaquil y Cuenca, que históricamente han reiterado

su afán autonómico y cuyas demandas son lideradas principalmente por élites económicas y comerciales. Lo segundo tiene su máxima expresión en la Sierra, con Quito a la cabeza, que desde comienzos de la Colonia y hasta ahora, ha sido protagonista de la vida política, administrativa y cultural del Ecuador. Desde este distrito municipal han emanado, paradójicamente, ciertos “discursos descentralizadores”, pero también se sigue practicando y defendiendo el “centralismo” del poder. Ésta “regionalidad” de una parte, y “centralidad” de otra, legitima diferencias de poder y refuerza las disparidades con otras zonas (por ejemplo con el Oriente del país, con mayores recursos naturales pero menores índices de desarrollo humano). En ese marco de ideas, lo que se intentará sostener en el capítulo segundo de esta tesis es que el aparente “callejón sin salida” entre “municipalismo” y “centralismo”, entre “poderes autonómicos” y “poderes centralistas”, podrían explicar el fracaso o el logro de las políticas descentralizadoras en Quito y Guayaquil.

La segunda hipótesis, considera que la proliferación de actores con poder de veto (actores cuyo consentimiento es necesario para impulsar reformas) en la arena nacional ha sido decisiva a la hora de facilitar, frenar o entorpecer las políticas descentralizadoras. Ecuador se caracteriza, como se podrá observar en el capítulo cuarto, por un gran “aparataje legal”, entendido este como un conjunto de actores, instancias y mecanismos formales, para tramitar y gestionar la descentralización, lo que podría inducir su bajo grado de concreción. Y aunque se reconoce que su existencia es consustancial a cualquier democracia, lo que se cuestiona es que amparados en ese “aparataje”, los mismos actores que demandan y promocionan “legalmente” la descentralización, son los que la frenan e impiden su desarrollo efectivo.

Ahora bien, la literatura revisada para esta tesis, nos permite afirmar, sin lugar a dudas, que la descentralización es y sigue siendo uno de los asuntos prioritarios en el país. Ha sido abordada en las dos últimas décadas en relación con sus efectos directos e indirectos en la participación ciudadana local, en la democratización local, en la mejora en la prestación de servicios, en la calidad de la ciudadanía y en la emergencia y protagonismo de nuevos poderes locales. Al respecto se encuentran las investigaciones de Barrera et al (2005); Barrera (2006); Carrión (1999; 2005; 2006a; 2006b; 2007); León (1998; 2007); Ortiz

(2004); Ramírez y Campuzano (2001); (Conam, 2006); Stanferld (2007). Actualmente es tema de discusión de la nueva Constitución ecuatoriana que entró en vigencia en 2008, al menos así parece reflejarlo la especial preocupación del gobierno de Rafael Correa, pese a todas las “voces disonantes”, por las autonomías, la regionalización y el nuevo ordenamiento territorial.

Un acercamiento desde la ciencia política a la temática como el que se propone aquí, pretende contribuir a ampliar y reforzar lo dicho hasta ahora. Sin embargo, el objetivo empírico y teórico alrededor del análisis de la descentralización en el Ecuador es aún mayor, en tanto busca profundizar en las razones políticas y sociales que explican las dificultades para su materialización, lo que haría parte de un balance necesario, aún no realizado en el país. En ese camino, se espera con el trabajo generar insumos analíticos para comprender mejor la tensión histórica y paradójica entre el sistema regionalista y centralista del poder en el Ecuador. Ojalá, pueda también contribuir al diseño de mejores políticas de ordenamiento territorial y autonomías administrativas.

De otra parte, la investigación que da origen a este trabajo es fundamentalmente descriptiva y empírica, con pretensiones analíticas. En ese sentido, explicamos el fenómeno de la descentralización, sus alcances, limitaciones y dificultades políticas a partir de la exploración y revisión de diversos materiales, por ejemplo, fuentes documentales, fuentes hemerográficas y datos estadísticos agregados producidos sobre los municipios de Quito y Guayaquil. Más que decir cómo debería ser la descentralización en un sentido normativo y clásico de la ciencia política, nos interesa analizar su ejecución y desarrollo político en el país. El trabajo se complementa con la puesta en escena de algunas entrevistas realizadas en el mes de abril de 2010 en las ciudades de Guayaquil y Quito a funcionarios públicos, expertos en temas de descentralización y municipalismo y consultores de organismos de cooperación que han trabajado alrededor del tema en los últimos diez años. Para lograr darle un contenido analítico e interpretativo al trabajo, se consultó también un gran número de material especializado relacionado con enfoques teóricos y empíricos de la descentralización, informes y balances de gestión de entidades oficiales y organismos no gubernamentales.

El texto está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se aborda el tema de la transformación” y “reforma del Estado” en América Latina y se evidencia en qué momento y cómo emerge discursivamente la descentralización. En este capítulo se conceptualizan nociones claves de la investigación: la descentralización, lo local y lo municipal, el poder local, actores con poderes de veto, la región y la regionalidad. En el segundo capítulo, nos adentramos en una descripción general del Ecuador, su organización territorial, su tradición regional, los modelos centralizados y los escenarios políticos de la descentralización. Así mismo se muestra la eclosión y el balance de la descentralización en el país. El capítulo tercero, caracteriza a nivel de los regímenes seccionales autónomos, en este caso los municipios, cómo impacta política y económicamente la descentralización. En el último capítulo enfatizamos en los impactos diferenciadores, las tensiones, limitaciones y alcances de las prácticas, procesos y actores descentralizadores de Quito y Guayaquil entre 1996 y 2008. Aunque nos concentramos en este período, evidenciamos algunos antecedentes del proceso descentralizador en estos dos municipios desde los ochentas.

1. La transformación del Estado y la emergencia de la descentralización.

El capítulo describe las principales características de la transformación y reforma del Estado en América Latina en la década de los ochentas, destacando elementos que permiten comprenderlo: la hegemonía del centralismo político y su colapso, la prevalencia del modelo de sustitución de importaciones y su crisis, el protagonismo de las políticas de liberalización y globalización, la emergencia de la democracia en tanto valor político. Se señalan los argumentos políticos bajo los cuales la descentralización emerge discursivamente en este proceso transformador, además de sus expresiones locales y nacionales, sus dificultades y limitaciones. Para ampliar conceptualmente lo dicho y proporcionar sustento teórico a lo que posteriormente se desarrollará en el texto, se conceptualizan algunas de las nociones claves en la investigación realizada: la descentralización, lo local, lo municipal, los actores con poderes de veto, la región y la regionalidad.

1.1 Incidencia económica, política y cultural de la “transformación” del Estado en América Latina.

En el último cuarto del siglo XIX, las elites nacionales tuvieron a su cargo la dirección política de unas naciones latinoamericanas con enormes fragilidades institucionales y una notoria fragmentación del territorio y de los mercados. Aún así, las exportaciones ayudaron a generar riquezas y rentas para financiar el Estado nacional, a la vez que permitieron construir instituciones y avanzar en políticas económicas nacionales; los incipientes mercados nacionales eran excesivamente fragmentados y la presencia del Estado se mantuvo concentrada en los centros de poder en su mayoría ubicados en las grandes ciudades, propiciando aún más las fracturas sociales, económicas y políticas entre ellas y las regiones más apartadas. Los pasos decisivos para la construcción de estados nacionales latinoamericanos ocurren realmente a partir de la década del treinta del siglo XX, lo que va coincidir con un mayor desarrollo del mercado mundial, una intervención centralizada en los procesos de industrialización y el fortalecimiento de legislaciones, instituciones, burocracias, burguesías nacionales y rentas nacionales.

En esta misma década, la mayoría de los estados nacionales latinoamericanos, a partir del célebre “Modelo de Sustitución de Importaciones”, tenderán a centralizar la política económica externa, comercial, tributaria y financiera, así como al desarrollo capitalista a partir del fortalecimiento del mercado nacional. Sin embargo, el problema radicó en que la distribución del poder político y económico se tejió alrededor de centros y ejes económicos, de recursos naturales y de la población urbanizada (Restrepo, 2006), no logrando superar la enorme fragmentación regional. En las décadas de los sesenta y setenta este modelo, todavía sin agotar, permitirá acometer estrategias de planeación económica, extender las infraestructuras y consolidar sistemas regionales de política social.

A partir de los años ochenta del siglo XX el “Modelo de Sustitución de Importaciones” comienza a revelar signos de crisis, en parte porque los mercados nacionales se muestran estrechos para una mayor industrialización, con poca capacidad de compra, baja productividad, mala calidad de productos y altos precios. Para compensar estas deficiencias se plantea como alternativa el “modelo neoliberal”, considerándose entonces que el imperativo político y económico para los países latinoamericanos era la apertura comercial, la cual permitiría gozar de bienes de mejor calidad y bajos precios, e inyectar capital extranjero para lograr mayor competitividad y desarrollar sectores económicos prometedores. Las reformas económicas desencadenadas por este modelo, se caracterizaron por la extrema concentración de las decisiones en grupos tecnocráticos (Guajardo, 2005).

Con el “modelo neoliberal” tienen lugar varios efectos para la mayoría de los países de la región. En el terreno económico se facilita la circulación y rentabilidad de las inversiones privadas; de otra parte, se abandona la estrategia de crecimiento económico por la vía de mercados nacionales y se le apuesta más a los circuitos económicos globales, buscando crear alianzas y bloques económicos y acuerdos de integración. En el plano político, se abandona la organización centralista en la solución de problemas, intereses y demandas locales y se opta por la descentralización *como solución*. En el ámbito cultural se producen intercambios materiales y simbólicos transnacionales y mundializados (Ortíz, 1998), se transforman las subjetividades políticas (Pérez, 2008) y opera una mayor circulación de valores identitarios (García, 2001). A la par de estos cambios, el Estado Nación

latinoamericano será sometido a una triple tensión: hacia fuera, por el impacto de la globalización; hacia dentro, por los procesos y prácticas descentralizadoras de recursos, competencias y liderazgos políticos; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas en manos del poder estatal (Restrepo, 2006).

Las consecuencias de estos procesos son desiguales para todos los países de la región que se van a ubicar en un área difusa entre “perdedores” y “ganadores” de riqueza (Landes, 1999, Guajardo, 2005). Unos van a ganar y consolidarse en lo económico, otros van a perder social y culturalmente. Lo cierto, es que gran parte de la organización burocrático – institucional de los Estados se modificará con la neoliberalización y la globalización. Sin embargo, uno de los hechos emblemáticos de esta transformación estatal que deviene en “reformas estructurales”, serán los impactos sobre la gobernabilidad democrática y lo local.

El Estado de bienestar latinoamericano inaugurado en la década de los cuarenta, alimentado por el “Modelo de sustitución de importaciones”, entrará en una fase de transformación en los años sesentas y setentas como consecuencia de la deuda externa (Bulmer, 1997). Los sistemas políticos de países de la región menos desarrollados como Bolivia, Ecuador o Paraguay, así como los más desarrollados, México, Brasil y Argentina, se verán afectados notablemente. La “transformación” irá de la mano de regímenes militares y “autoritarismos criollos” instaurados en las décadas de los sesenta y de los setenta con un respaldo y legitimidad que comenzará a perder fuerza nacional e internacionalmente, favoreciendo la democratización o la redemocratización de sus sistemas. Algunos interpretaron esto último bajo el lente de la “transición del autoritarismo a la democracia” (O’Donnell, 1997); para otros sería, la expresión de “crisis económicas” que a la vez que generaron el colapso de los regímenes autoritarios mostraban la necesidad de cambios estructurales en el continente (Huntington, 1996).

Con la transformación institucional de los años ochenta se sentirá precisamente la necesidad de aplicar macro-políticas de ajuste estructural. Estas no tardaron en expresarse en acciones de privatización a empresas estatales y de servicios públicos y en la dependencia cada vez mayor de los créditos externos. En muchos sectores, quizá por la

presión y el condicionamiento comercial de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se consideró que la solución estaba por ese camino. Aún así, muchos fueron los que creyeron que la legitimidad de los gobiernos democráticos garantizaría el control de la crisis, al generar buenas prácticas administradoras de los bienes estatales. En ese escenario, la democracia se convirtió en un valor crucial de la cultura política de la década perdida. Es decir, aunque esta década fue para los países de América Latina de transformaciones económicas, en algunos casos de colapso, provocadas por el déficit fiscal, la recesión, la deuda externa, frente a las cuales la emergencia de reformas estructurales neoliberales trató de dar respuesta; en lo político, significó el restablecimiento de los mecanismos institucionales de gobernabilidad que permitirían generar mayor participación ciudadana en escenarios cruciales de decisión política. Es decir, con el “boom democrático” que respirará América Latina en los ochenta, también se evidencia una preocupación por “acercar la institucionalidad del Estado a los ciudadanos” (Nohlen, 1991; Sánchez, 2006).

El “valor” de la democracia en los ochentas, irá acompañado de la idea de que en los contextos locales y municipales, confluyen y se consolidan prácticas políticas más transparentes, se resignifica lo político y se contribuye a la fractura decisiva de la hegemonía centralista en nuestros países. Se hablará incluso de que en estos espacios locales se conjuga de manera más afortunada la democracia participativa con la representativa. En esencia, esa idea se apoya en un discurso macro sobre la descentralización como solución a los problemas de la región, especialmente a las crisis y transformaciones de los sistemas políticos latinoamericanos. Examinemos entonces que características tuvo este fenómeno en Latinoamérica.

1.2 La emergencia de la descentralización en América Latina, impactos y dificultades

La descentralización en América Latina y su relación con factores estructurales como la globalización, la transformación y modernización del Estado, y la liberalización de la economía se convirtieron en las décadas de los ochenta y noventa en los objetivos estratégicos de varios estados para impulsar la “gran reforma” de sus instituciones políticas

y económicas. Ello implicó, con impactos y costos diferenciales para muchos de ellos y sus ciudadanos, la internacionalización de los espacios y circuitos económicos internos, la creación de espacios supranacionales y supraestatales, así como la eclosión de una política global en un mundo cada vez más multicivilizacional (Giddens, 2002; Held, 1997; Huntington, 1996).

Emerge como una estrategia de abandono de las políticas centralistas o de la “cultura centralista” (Barrera et al, 2005) en el desenvolvimiento de los conflictos e intereses locales. Bajo el imperativo de ser una especie de “salto hacia adelante”, fue gestándose en contextos nacionales donde los modelos de desarrollo centralizados se habían pulverizado frente a las demandas sociales territoriales y las variadas pretensiones de actores locales de lograr más participación y protagonismo en las decisiones, sobre todo su incorporación en las agendas de desarrollo (Rossi, 1999). Desde los años ochenta, la descentralización se consolida en casi todos los países de América Latina (Rosenfeld, 1996) en tanto el medio privilegiado para ampliar las dimensiones de las democracias restringidas y formales y generar la apertura de diferentes canales de participación. Aún así, también es posible reconocer que algunos de los problemas básicos a los que alude la descentralización, por ejemplo, la relación entre sociedad, territorio y desarrollo tienen una larga tradición de tratamiento en los últimos cincuenta años del siglo XX en América Latina (Barrera et al, 2005).

Fue leída, en su momento, como un instrumento para democratizar la sociedad y romper con el “mito centralizador” desde una “nueva utopía política” (Nohlen, 1991). También fue asumida en tanto dispositivo político que permitiría lograr una distribución más equitativa de los recursos públicos, facilitar la participación directa de los ciudadanos, valorar las particularidades locales, hacer más eficiente la gestión pública, relegitimar al Estado y garantizar la gobernabilidad (Hurtado, 2007; Rosenfeld, 1995). Algunos la consideraron un instrumento adecuado para impulsar una sociedad basada en la solidaridad y la cooperación mutua, comprometida con la construcción de capital social (Putnam, 1994). Otros invocaron sus bondades en el fortalecimiento de los poderes locales municipales y en la creación de espacios de deliberación pública y construcción de ciudadanías más incluyentes

(Borja, 1987a). Sin embargo, también hubo lecturas que vieron en esta nueva medida el incremento de la ingobernabilidad y el debilitamiento del Estado de bienestar, incapacitándolo para cumplir sus funciones esenciales de protección social, al punto de nombrar el fenómeno como el “mito descentralizador” (Mattos, 1989).

Pero más allá de las lecturas a favor o en contra de la descentralización, es innegable el resultado de la convergencia de dos grandes fuerzas en América Latina en la década de los años ochenta. De una parte, la que procuraba la reestructuración del Estado; de otra la transformación misma de la sociedad capitalista. La primera, no generó la desaparición del Estado, ni el fin de la política, más bien, desencadenó la transformación de las prácticas de poder hacia dentro y hacia fuera de los estados nacionales, pluralizando los espacios políticos. La segunda, implicó la transferencia de activos al sector privado y transnacional, permitiendo la articulación global de los territorios y los mercados. Ambas, plantearon enormes desafíos para la reconfiguración de las relaciones entre lo local y lo nacional.

En términos generales se puede decir que entró en la agenda de las reformas políticas de casi todos los países de la región en la década de los ochenta¹, al igual que la globalización y el neoliberalismo como respuestas a la crisis (Restrepo, 2006). Sin embargo, lo hizo de forma diferente y con pesos relativos en cada uno de ellos. Estas iniciativas descentralizadoras provinieron de la combinación específica de tres componentes: uno fiscal, otro administrativo y otro político. El primero implicó la transferencia de presupuestos nacionales a los entes territoriales, el segundo conllevó la transferencia de competencias en política social, el tercero se relacionó con la capacidad de toma de decisiones. En Latinoamérica, estos tres componentes se desplegaron simultáneamente a favor de prácticas más democráticas, aunque como señala Restrepo, no hay que olvidar que las agencias multilaterales utilizaron estos mismos componentes de acuerdos a sus propios idearios programáticos. De otra parte, los procesos de descentralización tuvieron básicamente dos fuerzas de origen: “*la necesidad de legitimidad de los sistemas políticos y los imperativos de control y crecimiento*” (2006: 36). La experiencia de América Latina,

¹ Uno de los primeros países en la región latinoamericana en entrar en la descentralización es Colombia y uno de los últimos países es Costa Rica en el 2000 (Cabrero, 1996; Frank, 2003).

muestra en este sentido, que posiblemente en Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador los procesos de descentralización sucedieron al ascenso de movimientos sociales y políticos antisistémicos para colocar el asunto en términos de Wallerstein. En cambio, en Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela, estos procesos fueron impulsados por los gobiernos en su afán por reinstalar la democracia o superar el autoritarismo.

La primera forma de descentralización se gestó desde abajo y exigió el reconocimiento de la legitimidad de los actores políticos y territoriales portadores de demandas que terminarían convertidas en políticas centralizadas. La segunda forma operó desde arriba, situando a la descentralización como parte de estrategias de ajuste estructural. En el primer caso imperó una visión de las potencialidades democratizadoras de lo local, en la segunda se privilegió el ideario hegemónico planteado desde entidades como el Banco Mundial (Barrera et al, 2005). Bajo esta última forma, la descentralización *“no escapó a su utilización como mecanismo para privatizar, y vigorizar el sector financiero atado a las funciones administrativas delegadas”* (Restrepo, 2006: 25). Además, en el primer tipo, posiblemente la descentralización se ligó con una transformación de intereses sociales y políticos locales y a la emergencia de actores capaces de iniciativa descentralizadora (Arocena, 1995); en el segundo, estuvo enlazada a reformas neoliberales y de restauración de la democracia, ambos discursos direccionados de forma exógena, también por organismos multilaterales.

En cuanto al impacto de la descentralización en los procesos democráticos de América Latina, es importante reconocer de qué tipo de democracia estamos hablando y en qué contexto. Si entendemos por democracia mayores posibilidades de participación política de la ciudadanía, a través de más partidos y movimientos políticos, en algunos países donde tradicionalmente existió restricción al respecto, posiblemente la descentralización favoreció el pluralismo político, al romper con los mecanismos de discriminación electoral: tal sería el caso de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. En estos países, posiblemente los efectos de la descentralización se habrían observado en una pluralización del sistema político, su penetración territorial y la ampliación de la representatividad. Es decir, se habría dado más participación, sin que esta significara necesariamente más y mejor democracia. La otra cara de la descentralización, muy posiblemente en estos países, sería una pulverización de los

sistemas políticos centrales, al haberse estimulado, sin control, la micro - representación de las unidades territoriales o seccionales, así como la ampliación de las burocracias locales, dominios más acentuados de grupos de élite, autoritarismos caudillistas y recrudescimiento de formas patrimonialistas de gestión (Cunnill y Bresser, 1998; Sánchez, 2006). En este sentido, *“el marcado sesgo municipalista de la descentralización en su etapa temprana atizó la insubordinación de las maquinarias electorales de los territorios”* (Sánchez, 2006: 27-28).

Ahora bien, si entendemos por democracia algo más que las estructuras de los sistemas políticos y de poder local, y la vemos desde el punto de vista de las prácticas políticas de los ciudadanos, habría que problematizar el impacto de la descentralización en aquellos contextos que, asumiéndose formalmente democráticos, experimentan sistemas políticos con relaciones clientelistas y donde tradicionalmente se abusa de los recursos y los bienes públicos. En ese sentido, es una tarea pendiente, responder qué tanto han contribuido las políticas de descentralización a superar las prácticas autoritarias y las desigualdades sociales y económicas².

Al respecto se podría argumentar que por sí sola la descentralización no contribuye a este proceso, para eso se necesitan arreglos institucionales nacionales y locales que garanticen la vitalidad de las prácticas sociales y estimulen los ejercicios de planeación, los presupuestos participativos y los ejercicios de control social contra la arbitrariedad. De hecho existen aquí algunas experiencias significativas en América Latina, como la ya clásica sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, el proceso de descentralización de Montevideo, los Parlamentos cantonales de Guamote y Cotacachi, o el impulso de ordenanzas de participación en Ibarra y Cuenca (Barrera et al, 2005). Aún así, falta todavía superar el romanticismo localista (Sojo, 2008) que puede devenir en caciquismos municipalistas.

²Aunque somos conscientes que en una perspectiva politológica, la democracia es una forma de gobierno, no un conjunto de buenas intenciones y la descentralización es una manera de asignación de recursos y atribuciones dentro de esa forma de gobierno, lo cual conllevaría que no pueda exigírsele que contribuya a la superación de todas las desigualdades, si es necesario considerar desde la misma ciencia política, las deudas pendientes de las prácticas y procesos de descentralización en nuestros países.

De otra parte, si se examina la democracia por los efectos distributivos del gasto social en nuestros países, las políticas de descentralización posiblemente han generado mejorías en coberturas de salud y educación, y contribuido a la redistribución de recursos para los sectores de la población más pobres. En este sentido, como argumenta Finot (2001), en América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación - sobre todo política - respecto a la situación de décadas anteriores. Recientemente (Lanzafame y Quartesan, 2009) han mostrado empíricamente que la descentralización puede ser vista como una oportunidad para mejorar la gobernabilidad y las estrategias de la pobreza urbana dados los posibles vínculos estrechos de los gobiernos locales con las preferencias locales.

Sin embargo, los sistemas redistributivos en vigencia no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar la equidad social. Tampoco han promovido significativamente la participación social. Incluso la participación política suscitada inicialmente podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances (Finot, 2001). La sensación que produce la aplicación de las políticas de descentralización es que no ha afectado la capacidad del poder local para modificar los determinantes estructurales de la desigualdad y la capacidad para afectar los modelos de desarrollo, centrales y hegemónicos. Incluso las políticas de focalización en algunos países se han visto seriamente cuestionadas, tal es el caso de países como México y Colombia, con los programas Oportunidades y Familias en Acción respectivamente³. En ese sentido, como asegura Restrepo, “*la descentralización se ha quedado corta respecto del anhelo reformista que se animó desde finales de la década del ochenta del siglo pasado en el continente*” (Restrepo, 2006: 31).

Tras veinte años de políticas de descentralización éstas cuentan con logros políticos significativos, pero también limitaciones estructurales. Las variables que definen el modelo

³Estos programas son estrategias focalizadas para luchar contra la pobreza y se han denominado programas de *Transferencia de efectivo condicionado*, por cuanto las personas que los reciben que son sectores en su mayoría vulnerables de la población (niños menores de cinco años, niños en edad escolar, mujeres cabezas de hogar, adultos mayores) contraen responsabilidades con ello, por ejemplo, acudir a controles de salud, a la escuela, reportar listados de asistencia. Implican a su vez, ayudas monetarias, becas educativas, subsidios de alimentación, apoyos complementarios (Sojo, 2008).

de desarrollo, la manera de vincularse a la globalización, los acuerdos de integración, los mecanismos de producción de la riqueza y la pobreza no están al alcance de la gestión de las políticas básicas de salud y educación descentralizadas. No hay que dejar de lado también que en América Latina la descentralización tuvo en sus inicios un fuerte énfasis municipalista. Para algunos autores incluso, los procesos de descentralización se han quedado en esta tendencia y sólo con algunas excepciones, como Bolivia, han avanzado hacia una regionalización (Auroi, 2006).

Sin embargo, también es cierto que poco a poco, muchos han tratado de fortalecer los niveles intermedios entre la nación y las localidades, para luego emprender un movimiento que ha reclamado nuevamente recentralización (Restrepo, 2006). Esto se nota en algunos países de la región donde el péndulo se ha inclinado hacia la centralización que reduce los espacios de actuación de liderazgos políticos locales y diversos. Para algunos, esto posiblemente se observó en los noventa con Alberto Fujimori, se está viviendo en Colombia bajo el presidente Álvaro Uribe y, muy posiblemente, esté operando en la Venezuela de Hugo Chávez o en el Ecuador de Rafael Correa. En ese sentido, *“la arquitectura espacial de los Estados en América Latina parece lejos de alcanzar una estabilidad relativa”* (Restrepo, 2006: 32). Además el continente parece que *“a pesar de los importantes recursos públicos comprometidos en los procesos de descentralización y la nada despreciable creación institucional, sigue preso de la centralización y la concentración del poder tanto privada como estatal en Estados altamente diferenciados y fragmentados”* (Finot, 2001: 24).

Ahora bien, uno de los temas álgidos respecto al impacto de la descentralización tiene que ver con su poca contribución a una mayor eficiencia del recurso, incluida la reducción de la corrupción. Existen hoy serios indicios de que los actuales sistemas de financiamiento están contribuyendo a crear presiones inflacionarias. Así, ante el temor de que más descentralización genere más presiones fiscales, actualmente se han reducido notablemente las expectativas que esta reforma de la gestión pública había generado inicialmente. Este hecho alienta los intereses centralistas, que aprovechan las debilidades constatadas para fortalecerse (Finot, 2001; Arnao, s.f).

1.3 Algunas lecciones y retos de la descentralización en América Latina

Si los procesos de modernización y transformación del Estado afectaron en general las formas y estrategias convencionales de gobernabilidad en el continente, las políticas descentralizadoras contribuyeron específicamente a fortalecer la presencia del Estado en el ámbito local, a expandir los sistemas políticos y la representación política en territorios antes aislados, a situar en la escena pública a nuevos actores, así como a reforzar la presencia local de las empresas privadas, sociales y comunitarias. Aún así, una cosa es expandir el Estado y el mercado, y otra desconcentrar y descentralizar.

Precisamente, una lección que dejan estos procesos para la región es la necesidad de desconcentrar los poderes y canales institucionales. Ya que si bien existen los mecanismos legales para la descentralización, en la práctica no han existido los recursos que permitan hacerla operativa. Algunos autores han considerado incluso que en Latinoamérica la descentralización es una “asignatura pendiente”, sobre todo en los montos y porciones de las transferencias que los gobiernos centrales hacen a los municipios. Existe además una elevada morosidad del Estado central para cumplir con lo debido (Flacma, 2005). Por otra parte, cómo reconoce Cabrero (1996) la aplicación de las políticas descentralizadoras han tenido que sortear regímenes democráticos en formación, administraciones públicas poco profesionalizadas e instituciones públicas sujetas a la desconfianza.

El ímpetu centrífugo, ese “salto hacia adelante” desatado por la descentralización, cada vez se está convirtiendo en una demanda centrípeta, es decir, parecería que en contravía a las expectativas de autonomía, muchos países están llamando, en las actuales circunstancias, a imprimir orden y cohesión a la actividad política a nivel regional. Ecuador puede ser un ejemplo de esto; según Restrepo, la descentralización no solo estaría conviviendo “*con prácticas autoritarias, sino que podría fomentar condiciones que la reclaman*” (Restrepo, 2006: 28). Posiblemente sea lo que se experimenta en países como Colombia y Venezuela, más en este último donde cada vez más se repiten los discursos y prácticas de “recentralización” (Mascareño, 2006).

La descentralización política parecería ser una “tendencia irreversible” pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad institucional. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergarían avances en materia de participación que sólo podrían ser viables a través de la descentralización y se restaría su concurso en la gobernabilidad democrática.

Otra gran enseñanza de todos estos procesos es la necesidad de indagar por qué los procesos de descentralización aún no están generando los resultados esperados, particularmente en lo que se refiere a eficiencia e intentar establecer cuáles serían las condiciones para asegurar el logro de los mismos, y qué modificaciones habría que hacer en su diseño, “particularmente para que su implementación no comprometa si no que en lo posible coadyuve a la estabilidad” (Finot, 2001: 25).

Así mismo, si bien la experiencia latinoamericana de los años ochenta y noventa fue de confianza en el “boom de la democracia local”, actualmente hay fuertes indicios de desconfianza hacia lo local, hacia lo subnacional. Pareciera extenderse la idea de que los centros son los únicos en condiciones de garantizar estabilidad, continuidad y transparencia a nivel institucional (Monteoliva y Dangong, 2008). Aún así no hay que desechar tan fácilmente el camino recorrido hasta el momento por la descentralización, sino aprender de sus desafíos.

Finalmente, un examen más detenido de la descentralización a futuro tendrá que tomar en cuenta las características y particularidades de los sistemas políticos de los países de la región, así como sus condiciones históricas. En ese sentido, deberá considerarse en un análisis más detenido sobre el tema, la importancia del sistema político corporativo en México, el caudillismo militar en Venezuela, las confrontaciones armadas en Colombia y la continuidad de sus instituciones democráticas, la tensión entre centralismo y regionalismo y las crisis políticas en Ecuador, el peso étnico en Perú y en Bolivia, la profundidad de las desigualdades en Brasil, el legendario y asentado centralismo en Chile y los profundos movimientos pendulares de la Argentina (Restrepo, 2006).

1.4 Nociones básicas

Antes de avanzar es crucial clarificar que entendemos por descentralización, cómo asumimos lo local y lo municipal, qué se concibe por poder local, por actores con poderes de veto, región y regionalidad, todas ellas categorías centrales de esta investigación.

1.4.1 Conceptualización de la descentralización

Desde que Alexis de Tocqueville (1957) diera vida al concepto de descentralización en el siglo XVIII⁴ la categoría ha sido reconfigurada y ampliada desde diversos enfoques, autores y énfasis investigativos⁵. Rápidamente podríamos decir que dos grandes dimensiones conceptuales desde las cuales se han construido la mayoría de los abordajes analíticos hasta ahora son el económico y el político. La aproximación económica, en sus distintas versiones plantea de manera general que la descentralización está relacionada con el problema de la asignación de preferencias para la provisión eficiente de bienes públicos. Mientras que la aproximación política sitúa el énfasis en su carácter democratizador y reformador, así como en la capacidad de transferencia de responsabilidades y poderes desde unas instancias de gobierno a otra. En la primera ruta, encontramos enfoques competitivos, cooperativos y neo institucionalistas⁶. En la segunda, es común encontrar la discusión no

⁴Es conocido su argumento de la defensa de las libertades políticas y la organización comunal y federalista en tanto fundamentos de la práctica democrática. De hecho, serán estos mismos principios, los que Estados Unidos de Norteamérica adopte en su organización estatal hasta el día de hoy.

⁵No es nuestro tema aquí, pero es necesario mencionar que la descentralización puede examinarse según el tipo de Estado que favorece su ejecución y desarrollo, también según el énfasis en las transformaciones institucionales o en los procesos locales que ella genera, o de acuerdo a la incorporación de agendas de corte más democrático o más neoliberales. Sobre el tema se puede consultar Barrera et al (2005). También la descentralización puede ser examinada, según los distintos énfasis investigativos y teóricos desde América Latina (los de corte económico, los sociológicos, los politológicos, los que se concentran en el federalismo fiscal, en lo regional, en la gestión pública). Un balance al respecto se encuentra en Montecinos (2005).

⁶Para el lector interesado en esta tipología, Finot (2001) realiza una caracterización de las distintas aproximaciones económicas. Por ejemplo, la versión de Paul Samuelson (1954) que considera que una manera de garantizar provisión eficiente de bienes, sería precisamente a través de una provisión descentralizada, donde la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. También la visión de la llamada “escuela de Virginia” que asume que el intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos. De esta manera la descentralización está más cerca de una solución cooperativa que una competitiva. El enfoque de Levinthal (1988) y Morgan (1991) que asume que los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación para la descentralización. O el enfoque neoinstitucionalista cuyo principal exponente es Douglas North (1995) y que reitera lo indispensables que son los convenios sociales previos

sólo sobre los efectos progresistas de la descentralización⁷, sino también sobre la diferenciación entre transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales, procesos de desconcentración y delegación y procesos y prácticas de privatización y desregulación.⁸

Este trabajo se concentra en las transferencias de recursos y responsabilidades de poder político de unas instancias de gobierno a otras, pues así se podrá entender mejor las tensiones políticas entre centralismo y descentralización, entre estructuras de poder local y bloqueos institucionales, entre actores con poder de veto y éxito o fracaso de las políticas descentralizadoras. Ahora bien, cuando hagamos referencia al concepto de descentralización entenderemos por ello, siguiendo a Boisier (1990) la transferencia o traspaso de poder de decisión a organismos, entidades e instituciones. Esta descentralización puede combinar dimensiones funcionales, territoriales o políticas⁹. Puede implicar además transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos desde las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales (Barrera et al, 2005). Para el caso ecuatoriano se podrá evidenciar más adelante, una permanente tensión entre transferencia o delegación de funciones pero con problemas serios en la asignación de recursos y del tipo de funciones delegadas y

para que el mercado funcione adecuadamente. Desde esa perspectiva, la descentralización requiere pactos e instituciones fuertes para su funcionamiento efectivo y eficaz.

⁷En este enfoque destaca Jordi Borja que es del parecer que frente a una centralización que deviene en un modelo tecnoburocrático, la descentralización sería una opción progresista y democratizadora (Borja, 1987b).

⁸Aquí resulta crucial el trabajo de Rondinelli (1989) que sostiene que la descentralización implica al menos tres dimensiones: *desconcentración*, es decir, redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y administrativas desde niveles superiores a órganos subnacionales o sectoriales, *delegación* que significaría transferencia de poder de decisión y administración de las funciones públicas a organizaciones semiautónomas, y *devolución* que implicaría la transferencia de responsabilidades de ejecución global de proyectos hacia gobiernos locales, sobre una base de autosustentación. Von Haldenwang (1990) y el Programa de las Naciones Unidas (1993) también realizan aproximaciones al tema para los interesados en la materia.

⁹ Sergio Boisier (1990) distingue una descentralización *funcional*, que se relaciona con el reconocimiento de competencias específicas de un solo sector de actividad; una *territorial*, que implica traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación está constituido por un territorio o localidad; y una *política*, presente cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales. También diferencia descentralización de desconcentración, por cuanto esta última implica, traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial; y finalmente, *deslocalización*, que significa el simple traslado de actividades administrativas, sin mayores poderes de decisión.

también una deslocalización de actividades administrativas sin mayores poderes de decisión.

En esta tesis, somos conscientes además que no es lo mismo una descentralización planeada desde arriba o construida desde abajo; o una que privilegia un tipo de paradigma privatizador, o una que confía más en procesos democráticos y participativos. Siguiendo a Cabrero (1996: 81) *“la complejidad de un fenómeno de esta naturaleza obliga al investigador a adoptar una visión suficientemente amplia y diversa para tener capacidad de aprensión del fenómeno... por ello se parte de la idea de que la descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado”*. De allí que sea posible entender *“la descentralización menos como un atributo institucional y más como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio”* (Cabrero, 1996: 81). En ese sentido, nuestra apuesta es más por esas visiones contextuales, integradas y multidisciplinarias de la descentralización.

Ahora bien, siguiendo a Cabrero, lo significativo aquí frente al tema de la descentralización es el reconocimiento de la presencia de dimensiones legales, administrativas y también de un claro contenido político, pero también la idea bastante recurrente de que el proceso de descentralización está “indefectiblemente” ligado en su naturaleza a revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten su ejercicio. Para el caso ecuatoriano, se mostrará precisamente, acudiendo a esas dimensiones antes mencionadas, así como al continuo contextual entre centralismo y regionalismo que esa idea de revertir el centralismo es cuestionable cuando se examinan las estructuras regionales desde donde se toman las decisiones o cuando se identifican y analizan los sistemas de relaciones sobre los cuales se generan acuerdos o políticas descentralizadoras o cuando se comprende el papel efectivo de los actores con capacidad de veto.

1.4.2 Sobre lo local y lo municipal

Hemos considerado con anterioridad que con la emergencia del discurso democratizador en la década de los ochentas, se va desarrollando una preocupación por lo local. De hecho es impensable el estudio de las prácticas y políticas descentralizadoras, sin una reflexión de fondo sobre esta noción y como entra a hacer operativa en nuestro escenario de estudio. Su protagonismo quizá se encuentre asociado con el predominio de ciertos actores sociales que comienzan a visibilizar sus luchas por la satisfacción de demandas sociales en aquellos contextos donde antes no tuvieron las suficientes oportunidades de participación, sobre todo en la toma de decisiones (Sánchez, 2005). Los mismos gobiernos, a través de los hacedores de política social, van a encontrar en este “boom de lo local”, maneras más eficientes y consensuadas de resolver los problemas de la sociedad local.

Al decir de otros autores, este auge de lo local y lo municipal en un mundo que propende por lo global, genera el fenómeno sociopolítico y geoestratégico de la “glocalización” (Perales, 2004) cuya expresión más sentida es una tensión entre “pensar globalmente y actuar localmente”. Ahora bien, ¿por qué es importante éste fenómeno a nuestros intereses? Precisamente, porque señala que a raíz de la expansión planetaria de la ola globalizadora, con todas sus ventajas y consecuencias perversas como bien lo han detallado entre otros autores (Canclini, Beck, Bauman, Giddens), la acción local se extiende por doquier construyendo y generando nuevos y reales espacios para el ejercicio de la democracia, pero también nuevas dinámicas de poder. Además, éste fenómeno estaría representando una *“dialéctica entre resistencia y propuesta que tiene la necesidad de avanzar en logros concretos a la vez en la pertinencia de ligar dichos logros con un proyecto político de transformación estructural”* (Perales, 2004: 37).

El municipio, por su parte, se instituye como la organización de comunidades territoriales cohesionadas por estrechos vínculos económicos y culturales que impulsan una intensa vida colectiva expresión de intereses y necesidades comunes (Velasco, 1988). Como lo señala Castells, el municipio es el nivel “mas descentralizado” del Estado y posiblemente el más

ligado a la vida cotidiana de las poblaciones (Castells, 1981). Representa el espacio por antonomasia en que se expresan las dinámicas y tensiones locales en relación con unos actores que están dispuestos a jugarse “el pellejo” por defender sus intereses e impulsar determinados proyectos de desarrollo local (Sánchez, 2005: 65). Si bien del municipio puede derivar en un empoderamiento ciudadano (Perales, 2004), aspecto clave para nuestra investigación, lo que observamos también es que éste es un espacio de tensión de diversos proyectos políticos cuyos gestores y proponentes son agentes sociales e institucionales que tratan de lograr sus objetivos y mejorar su posición dentro del mismo. Además, en el escenario municipal, la posición social y las posibilidades de negociación dependerán de la capacidad creativa de estos actores en el uso de los recursos, su capacidad de veto de las decisiones (Mejía, 2009) y la influencia del contexto sociopolítico (Sánchez, 2005: 66).

El municipio se presenta como el lugar de las coaliciones, construidas sobre la base de rupturas y alianzas entre distintos actores que buscan competir pero también optimizar los recursos disponibles y los dispositivos de poder desde la ubicación que tienen en la estructura social. El asunto crucial aquí, como se verá más adelante, es que existen disparidades entre municipios, entre los recursos disponibles y entre los dispositivos de poder, lo que hace que estos sean espacios “dinámicos” no “estáticos”, en los que se hacen visibles las relaciones de poder, y donde cada actor trata de orientar y redireccionar a su favor los proyectos de desarrollo local. Pero a la vez que es escenario sociopolítico favorable y diferenciado para la constitución de actores políticos y sociales que pretenden convertirse en protagonistas del desarrollo local, también es el lugar donde se ejercen decisiones autoritarias por parte de los caudillos y los líderes que ven en el espacio local una especie de feudo (Sánchez, 2005).

Sin embargo, la consolidación de eso que algunos han denominado “democracia municipal” depende de la sustentabilidad de sus instituciones y de la participación efectiva de los habitantes en la toma de decisiones públicas, porque la apertura de espacios de participación ciudadana en el nivel local no significa necesariamente mayor democratización. Este último proceso depende de la capacidad de apropiación de las reformas institucionales que tengan las organizaciones sociales, pues en este nivel también

pueden constituirse lógicas políticas duales, donde centros y periferias, integración y marginación, inclusión y exclusión, son factores que pueden bloquear o permitir la plena articulación ciudadana (Sánchez, 2005: 55). La democracia local será en todo caso, un espacio de expresión de conflictos políticos donde distintos grupos de interés tratan de alcanzar sus metas.

1.4.3 Poder local

Pero si lo local y lo municipal son categorías centrales en nuestra indagación, también lo es el concepto de poder local, transversal a las dos hipótesis planteadas en la introducción. A la sociología weberiana y a la filosofía política moderna, les debemos la idea de que el poder es el “telón de fondo” de toda acción y relación social. De todas formas será con Foucault (1988) que el poder sea visto como algo más que una propiedad o una capacidad y se le considere una forma que adquieren las relaciones sociales ahí donde los individuos persiguen la consecución de unos fines. En ese sentido, el poder es visto como una “relación de fuerzas” que se genera a cada instante en los distintos ámbitos de la sociedad, donde las personas y los grupos lo ejercen pero también lo resisten dentro de una densa y compleja red de relaciones (Foucault, 1988).

Las posiciones de los sujetos, así como sus estrategias y tácticas, los recursos con los que cuentan, las condiciones socio-históricas en las que se ejercen el control y el dominio y las formas institucionales desde las cuales se despliega su ejercicio, no están dadas de una vez y para siempre. En ese sentido, *“las condiciones de ejercicio y resistencia del poder están en constante modificación, puesto que están vinculadas a fuerzas móviles e inestables que van cambiando a cada instante y en todas las mallas de la red de poder”* (Sánchez, 2005: 57).

Además, la noción de poder local, está ligada a la idea de que el poder se “ejerce” y se “resiste” desde ciertos actores locales en relación con otros actores locales, sean estos alcaldes, élites, caciques políticos, partidos políticos, grupos de poder económico, burocracias municipales, organizaciones sociales (Sánchez, 2005). En nuestro caso estos

son actores con diversas estrategias que colocan en juego las capacidades de los dispositivos de poder con que cuentan. Así, retomando a Foucault, el poder es ante todo un juego de fuerzas, dispositivos y seducciones, de estrategias de aceptación y de resistencia.

El poder local sería en este sentido, un efecto de las acciones que ejercen los actores políticos y sociales en diferentes situaciones, donde cada uno de ellos trata de controlar las relaciones de fuerzas localizadas con la intención de conseguir los fines deseados. De todas formas, frente al poder local se plantea una lucha por el control de recursos e instancias de poder, provocando tensiones entre diversos actores sociales, las organizaciones sociales, los movimientos políticos locales, los sindicatos, las juntas vecinales y los líderes locales, que devienen en actores principales de esa lucha.

Dadas las cosas así, en esta tesis asumimos que el empoderamiento local municipal no es entonces una realidad dada, sino un proceso en permanente construcción y configuración de relaciones sociopolíticas que se establecen a partir de las acciones que desarrollan los actores políticos y sociales dentro de ese escenario dinámico que es el municipio. Cada segmento de ejercicio del poder local, así como cada actor en disputa, tiene una determinada capacidad de negociación, de generación de acuerdos y concesiones, así como de influencia política. Así, los líderes locales y los grupos de presión intentan por doquier mantener el poder, controlando las instancias decisivas de decisión.

Al transformarse las estructuras políticas en el nivel local con motivo del establecimiento de las políticas descentralizadoras, lo que observamos es una reconfiguración del poder, incluso de los tipos regionales de poder político, como se evidenciará con los casos de Quito y Guayaquil, generando que los diferentes actores políticos y sociales comiencen a reforzar o transformar sus estrategias de acción en función de nuevas condiciones político-institucionales y de las nuevas lógicas que van emergiendo desde diversos contextos socio-territoriales. De esta forma, la descentralización provocará una transformación rearticulación y redefinición de las relaciones sociopolíticas en el nivel local, donde se dan encuentros, rupturas y traslapes en los distintos niveles de las relaciones establecidas.

1.4.4 Actores con poder de veto

Entendemos aquí por actores con poderes de veto aquellos cuyo consentimiento es necesario para impulsar reformas locales, municipales y seccionales en la arena nacional y los cuales han sido decisivos a la hora de facilitar, frenar o entorpecer las políticas descentralizadoras. Estos se pueden clasificar siguiendo “tres criterios”: sus poderes (reactivos o proactivos), el momento en el que intervienen en el proceso (la aprobación o la implementación de las nuevas políticas) y su estatus legal (institucional o no institucional). Así entonces, podemos encontrar “tres tipos” de agentes. En primer lugar, los agentes decisivos que son actores con poderes formales proactivos cuyo consentimiento individual es suficiente pero no necesario para aprobar cambios en las políticas (Ejecutivo nacional y local, los gabinetes, la burocracia). En segundo lugar, estarían los agentes reactivos que son los actores institucionales con poder de veto, es decir su consentimiento individual es necesario pero no suficiente para aprobar cambios de políticas (partidos políticos, legislatura). Finalmente, tendríamos los agentes dirimientes que serían aquellos con poderes reactivos formales o informales, que pueden usar su poder de veto para bloquear la implementación de reformas en última instancia (Tribunales constitucionales, movimientos sociales) (Mejía, 2009).

Tsebelis (2002), uno de los teóricos que ha desarrollado ampliamente el tema, considera que cuanto mayor es el número de jugadores de veto así como la distancia “ideológica” que los separa, mayor es también la estabilidad de las políticas públicas en un sistema político, dado que la probabilidad de realizar cambios sustanciales al “status quo” (con el acuerdo de la mayoría) no aumenta, sino que se restringe con la pluralidad. Los actores adicionales con poder de veto cuya posición se ubica dentro del núcleo de unanimidad (o conjunto de Pareto) serán absorbidos por ese núcleo. Si se añade un nuevo jugador con poder de veto y su preferencia se ubica dentro del conjunto de unanimidad, el actor adicional no afectará la estabilidad política (Tsebelis, 2002, 38). “El núcleo de unanimidad se refiere al conjunto de puntos que no pueden ser derrotados si la decisión es unánime” (2002:29; Uribe, 2009).

Es decir, es más difícil tomar una decisión cuando el número de actores que deben consentir es mayor. Ahora el bien, el asunto a contemplar aquí es que en tanto la democracia y las no democracias, implican un número de actores de veto (institucionales –partidarios y corporativos- e informales –organismos internacionales, fondos de inversión, etc.), una pregunta obligada es cómo compatibilizar políticas públicas que respeten las preferencias de todos los actores de veto, y que reduzcan, a su vez, las profundas brechas de desigualdad persistentes. Este último asunto, pese a su pertinencia, no puede ser de todas formas abordado en la tesis.

1.4.5 Región y regionalidad

En esta tesis, consideramos crucial entender los procesos y prácticas de descentralización, su despliegue y limitaciones en la escena local municipal, a partir de comprender que Ecuador es un país con una tradición regional, o con entidades territoriales de larga data, aunque no se haya adoptado formalmente hasta ahora como modelo político – administrativo una perspectiva de regionalidad (Conam, 2006). Sin embargo, se verá en el siguiente capítulo que con la Constitución de 2008 se ha elaborado todo un proyecto de reestructuración del Estado que pasa por concebir la regionalidad y la autonomía de formas más amplias a como se venían concibiendo en el Ecuador.

En términos conceptuales la noción de región es para algunos analistas un concepto vago, flexible y muchas veces sin contenido geográfico ni socio-político. A esto se añade que su vigencia y legitimidad histórica ha sido variable y dependido de diversos factores geopolíticos (Auroi, 2006). En el siglo XIX, con la formación del Estado - Nación en Europa, la categoría de región se ajusta a la definición más convencional que hoy día conocemos: una subdivisión territorial más grande de un país. Para otros autores, las regiones, dependiendo de las concepciones y relaciones en una comunidad dada, son, posiblemente, un hecho universal (León, 2003). Cualquier sector de un conjunto territorial o de una comunidad demográfica o política imaginada puede ser una región, con mayor o menor bagaje histórico, identidad colectiva, dinámica y nexos internos, entre otros.

En nuestra investigación se considera, siguiendo a Santos (1994) que estudiar la región significa penetrar en un mar de relaciones, formas, funciones, organizaciones, estructuras, con sus diversos niveles de interacción y contradicción. La región es una “ecuación social y valórica, que tiene repercusiones productivas e institucionales” (Verdesoto, 2000: 28). Es además, “una y múltiple” simultáneamente, es decir no se puede hablar sólo de regiones económicas, políticas o sociales por separado, sino que deben verse entrelazadas y operando de forma interdependiente. Se podría decir, siguiendo a Giménez (1996) que la región es una especie de “comunidad imaginada e imaginaria”, claro está más pequeña que la nación, pero más próxima a los intercambios sociales de base y por lo tanto menos anónima.

En la perspectiva de indagación asumida en esta tesis, vamos a entender la región como una porción del territorio de un Estado que presenta características sociogeográficas y socioculturales específicas que la diferencian de otros sectores del territorio. Por ejemplo, para el caso ecuatoriano, las regiones estarían expresadas en la Costa, en la Sierra, en el Oriente. Sin embargo, esta noción va más allá y considera la posibilidad de reconocer la importancia de los denominados “sistemas regionalizados” frente a los cuales subyace una lógica política que ha hecho que se creen y se legitimen históricamente ciertas zonas que a pesar de estar integradas en un mismo Estado y articuladas por un mismo sistema político, reclaman diferenciarse o incluso están distanciadas entre sí por factores de rezago histórico, cultural o económico.

Por su parte el concepto de regionalización o regionalidad se relaciona con procesos biofísicos, económicos, sociales, políticos y ambientales de distribución del territorio (Zavgorodniaya y Tapia, 2000). La regionalización emerge hoy más como una alternativa de planificación y desarrollo de los territorios. Permite además entender de manera integral los problemas asociados con el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables y definir nuevos criterios y opciones para la planificación regional, integrando lo rural y lo urbano. Favorece además la constitución de un patrón conveniente de distribución productiva y poblacional y de crecimiento económico territorial bajo el

supuesto de que los polos y centros de crecimiento, así como la disponibilidad de recursos son factores condicionantes del proceso de desarrollo (Conam, 2006).

Finalmente, bajo este concepto de regionalidad, como apuesta político – administrativa que está al orden del día en Ecuador como se verá más adelante, se busca ampliar el horizonte de aplicación de los procesos de desconcentración y descentralización política y fiscal. Habrá que evaluar en sus justas dimensiones, quizá este es uno de los objetivos que nos proponemos en la tesis con los casos de Quito y Guayaquil, si se ha logrado desarrollar el cumplimiento de competencias, funciones y atribuciones, así como la participación de los territorios marginados, pobres, aislados, débiles y con altos niveles de migración y sin oportunidades de desarrollo.

2. Ecuador: organización territorial, tradición regional, modelos centralizados y escenarios políticos de la descentralización

El Ecuador presenta unas características sociogeográficas, socioculturales y territoriales particulares en la región andina. A ello se suman unas tradiciones centralistas y regionalistas de vieja estirpe que marcan su historia prehispánica, de conquista, de colonia y de república. Esas características y tradiciones, así como las estructuras constitucionales que las soportan, los modelos de planificación y las coyunturas críticas sobre las cuales se despliegan, son cruciales para entender no sólo la emergencia del discurso descentralizador y los escenarios políticos y históricos en los cuales se lleva a cabo, sino también para realizar un balance más contextual y de más largo alcance sobre las principales dificultades y retos de las prácticas descentralizadoras en el país en la última década.

2.1 El territorio, su población y algunos indicadores socioeconómicos

El Ecuador está localizado en el noroccidente de América Latina en la zona intertropical. Está atravesado por la cordillera de los Andes, lo que ha sido decisivo para su organización espacial permitiendo la diferenciación territorial muy común en este país entre tierras altas y tierras bajas, entre las regiones de la Sierra, la Costa, el Oriente y la región insular. Esta división también ha estado condicionada por el uso del suelo lo que ha moldeado los patrones de poblamiento, las características biofísicas y agroecológicas del medio y las infraestructuras y servicios. Se pueden distinguir cuatro grandes regiones de usos del suelo: las zonas urbanas y centros poblados, aquellas donde la agricultura es la actividad predominante, las que han sido utilizadas para la agricultura extensiva con presencia de formaciones vegetales naturales y las zonas de vegetación natural con bajos niveles de utilización para la producción agropecuaria. Los suelos más fértiles se encuentran en las costas y en los sectores húmedos. La Sierra posee valles secos y el Oriente tiene suelos arcillosos pobres en nutrientes. En los suelos pobres de todas formas ha existido tradicionalmente una sobreexplotación predominando el minifundio con procesos avanzados de erosión. El país cuenta con recursos naturales fuente de riqueza económica como el petróleo (en el Oriente) y los yacimientos mineros (localizados al sur del país). El

agua es utilizada para la producción hidroeléctrica, para el riego (siendo las principales cuencas de abastecimiento las de los ríos Pastaza, Guayas y Esmeraldas) y para el consumo humano. Existe además un consumo limitado de los recursos marinos y la explotación maderera (Barrera et al, 2005).

La población del Ecuador se encuentra distribuida de manera desigual a través del territorio nacional. Existen razones históricas, físicas y económicas para ello. En el callejón interandino, la franja litoral y la zona amazónica operaron patrones de poblamiento indígenas precolombinos. En esas zonas además, se implantó el sistema de dominación española a través de formas económicas como la hacienda agropecuaria, la minería y los obrajes. La mayor parte de la concentración poblacional en Ecuador se encuentra en los valles centrales de la región interandina y las ciudades de la llanura litoral. Las zonas de menores densidades son la llanura Amazónica, el sector norte de Esmeraldas y las estribaciones de la cordillera de los Andes. Actualmente en el Ecuador la población es de 13'183.704 habitantes, los cuales están en un 0.2% en la región insular, 50% en la costa, 45% en la sierra y 4.8% en el oriente (Conam, 2006). Cerca del 68% de la población se encuentra localizada en centros urbanos¹⁰. Quito y Guayaquil concentran el 47% de la población nacional.

El proceso de urbanización que tiene lugar en el país a raíz de las prácticas migratorias desde la Sierra hacia la Costa, a principios del siglo XX, fomentó la constitución de ciudades medianas y pequeñas en la región litoral. Actualmente existen diversos grupos de ciudades que van desde las grandes metrópolis a pueblos de pocos habitantes y funciones restringidas. Dentro de esta gama existen las ciudades que son polos regionales, centros provinciales, centros locales y ciudades agrarias. A esta jerarquía se suma la presencia de conglomerados de ciudades que forman conjuntos urbanos. Hoy se pueden distinguir, siguiendo a Tapia y Zavgorodniaya (2000) centros urbanos y poblacionales que se ubican alrededor de tres grandes polos de crecimiento económico en Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca. Aquí se reúnen ciudades que cuentan entre 300,000 y más de dos millones de

¹⁰ Datos del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) a 2008.

habitantes. También existen unos centros de crecimiento regional con población entre 40,000 y 300,000 habitantes. Estos se forman alrededor de los siguientes ejes: uno en la costa – sierra, conformado por Quinínche – Santo Domingo de los Colorados –Quevedo; otro en la Costa, conformado por Guayaquil – Machala; y Manta – Portoviejo, otro en la Sierra, formado por Ambato – Riobamba e Ibarra – Otavalo, finalmente uno en Oriente, formado por Puyo, Tena y Nueva Loja. También existen centros de crecimiento de nivel subregional que cubren poblaciones que van entre los 10,000 y 40,000 habitantes y que forman ciudades mercados y finalmente centros de servicio de nivel local que serían los centros de servicios para los grupos y comunidades rurales y que tienen una población entre 5,000 y 10,000 habitantes.

Según el PNUD (2007) Ecuador está dentro de los países de América Latina con altos niveles de desigualdad. Ocupa el octavo lugar, por su coeficiente de Gini de 0,46%. Tiene una tasa de pobreza a 2006, según el NBI, cercana a 54% del total de la población, siendo más notoria la pobreza en el oriente y en la sierra de Ecuador. Además presenta tasas de analfabetismo de 9,1% y de desempleo de 7,9%, siendo éste último más alto en mujeres (69%) que en hombres (31%). Un problema fundamental e histórico de la economía ecuatoriana, que no ha logrado ser resuelto, es su gran vulnerabilidad ante las crisis externas, ante desastres naturales y ante la inestabilidad institucional. Esto ha generado según este informe citado arriba, agudas contracciones del aparato productivo, con consecuencias graves para el bienestar de los/as ecuatorianos/as. A comienzos del siglo XXI, sin embargo, el Ecuador presenta una importante recuperación de la economía, que es acompañada por incrementos sustanciales en el nivel del PIB. Sin embargo, este incremento se cimienta en ciertos sectores como el petrolero –con base en el incremento en el precio de barril de crudo– y por otra parte, en el flujo de remesas al interior del país.

2.2 Estructura orgánica del Estado en el territorio nacional según los marcos constitucionales.

La subdivisión político-administrativa¹¹ del territorio Ecuatoriano ha aumentado significativamente desde mediados de este siglo, sobre todo en la Costa y la Amazonía. En la actualidad existen 24 provincias; 2 de ellas fueron creadas con la Constitución de 2008 (Santa Elena y Santo Domingo). En cuanto a los cantones, en 1979 existían 118, para 1990 ese número sube a 169, hoy existen 221, que es 7,6 veces más de los que existían en 1858. Es necesario recalcar que los ritmos de creación de unidades municipales no es uniforme a lo largo del período: es sobre todo a partir de los años ochenta del siglo pasado que se aceleran; específicamente entre 1982 y 2001, se crean nada menos que 41% de los existentes hoy en día (Senplades, 2008). Respecto a las parroquias rurales se contabilizan al día de hoy 794.

Frente a ese panorama se hace necesario considerar que en algunos casos, las unidades político-administrativas no cumplen los requisitos que establece la Ley de Régimen Municipal (1971) para la formación de cantones y parroquias rurales. Existen cantones con menos de 50.000 habitantes, que tienen menos de 10.000 habitantes en la cabecera cantonal o sin parroquias rurales. La tendencia de división del territorio en unidades político-administrativas responde a diversas lógicas. Una de ellas es la búsqueda de jerarquización de territorios que permita gestionar recursos propios y autonomía relativa. Otra es la rivalidad entre pueblos de una misma provincia o provincias vecinas, esto sumado a la presión del crecimiento poblacional que determina el paso de una categoría de jurisdicción a otra. Hoy tras la Constitución de 2008 se ha querido cuestionar radicalmente esa división

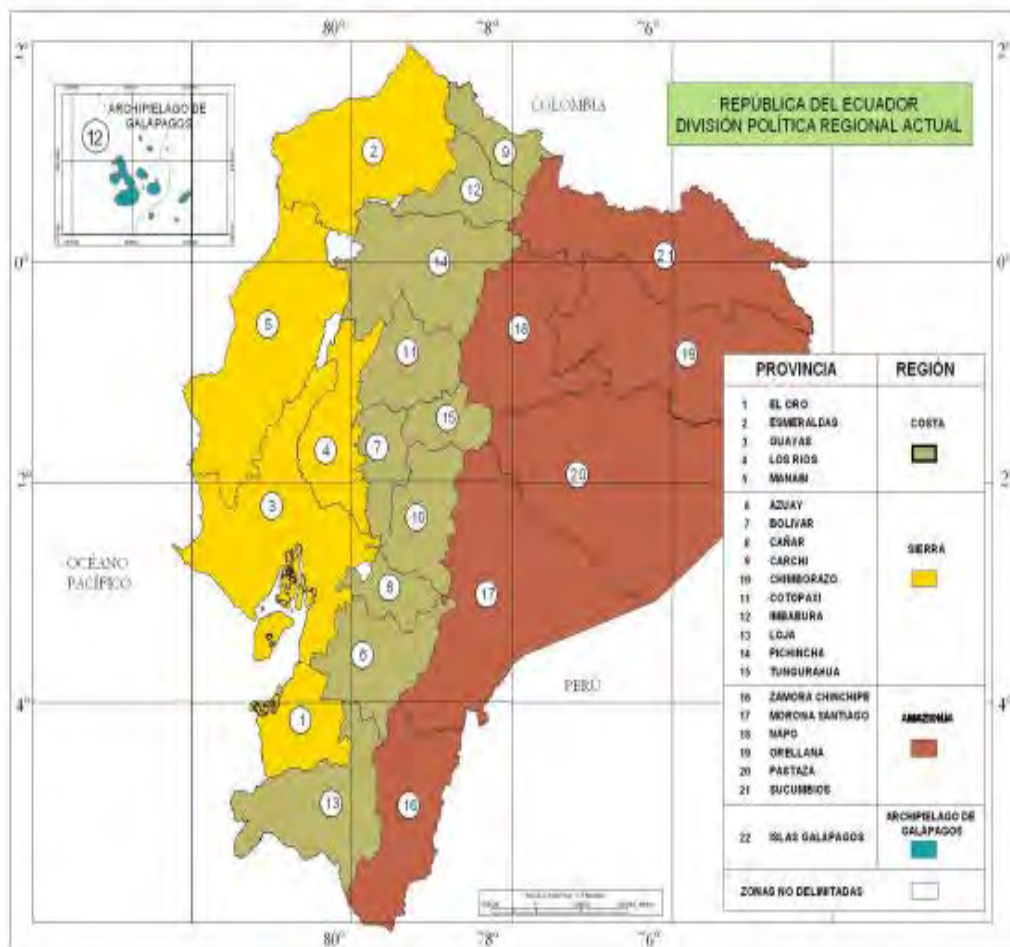
¹¹Al constituirse el Ecuador como Estado, existían tres departamentos: Guayas, Quito y Azuay. En 1835, se eliminaron formalmente los departamentos. La organización territorial y la división político-administrativa estableció los niveles que hoy se conocen: *provincias*, *cantones* y *parroquias*. De igual forma, en la Constitución de ese mismo año, el régimen y administración de esos niveles quedó supeditado a la Ley de Régimen Político. En ella se adoptó, siguiendo el ejemplo ibérico, el modelo parlamentario clásico para la administración de las localidades: concejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, y sus respectivos ejecutivos: prefectos, alcaldes y presidentes de junta. Esta estructura, en sus líneas generales, está vigente hasta hoy, aunque haya variado en su funcionamiento, cargos, competencias, rutinas organizacionales, nomenclatura, la cultura institucional.

político – administrativa y se está apostando por un nuevo modelo de organización territorial.

Con la Constitución de 1998 se ratificó que para la administración del Estado y su representación política existen provincias, cantones y parroquias (ver Mapa 1) Además, se reconoció las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. También se consideró la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias y recursos desde el gobierno central hacia las entidades seccionales autónomas. Admitió además la “plena autonomía” de los gobiernos provincial y cantonal en sus facultades legislativas. En esta Carta Magna, se contempló la existencia de un régimen seccional autónomo y un régimen dependiente derivado del Ejecutivo nacional en cada provincia, cantón o parroquia (ver cuadro 1). De esa manera, el Gobierno nacional tiene competencias en todo el territorio del país, componiéndose por el Ejecutivo, los ministros, las subsecretarías, las direcciones y los institutos nacionales adscritos (ver cuadro 2). A ello se añade la existencia de diversos niveles de desconcentración administrativa designados desde el gobierno central para la planificación y administración de la política nacional al nivel regional, provincial, cantonal y parroquial (ver cuadro 3).

Dentro de esta estructura, el Estado central ha conformado también los organismos de desarrollo regional (ODR), que se constituyen como mecanismos de respuesta a las necesidades locales y/o provinciales de planificación, ordenación y control efectivo del territorio. Algunos de estos organismos de planificación y control territorial fueron creados en la década de los cincuenta con apoyo de organismos de cooperación internacional. Uno de estos organismos fue la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) que elaboró varias propuestas de regionalización que no lograron concretarse y sostenerse principalmente por ausencia de voluntad política. Con el advenimiento de la democracia, la JUNAPLA se transforma en Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1979. En 1998 en lugar de la CONADE se crea ODEPLAN (Oficina de Planeación). En 2004, se creará la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Para una ampliación del tema se recomienda ir al (anexo 2).

Mapa 1. División político-regional Constitución 1998



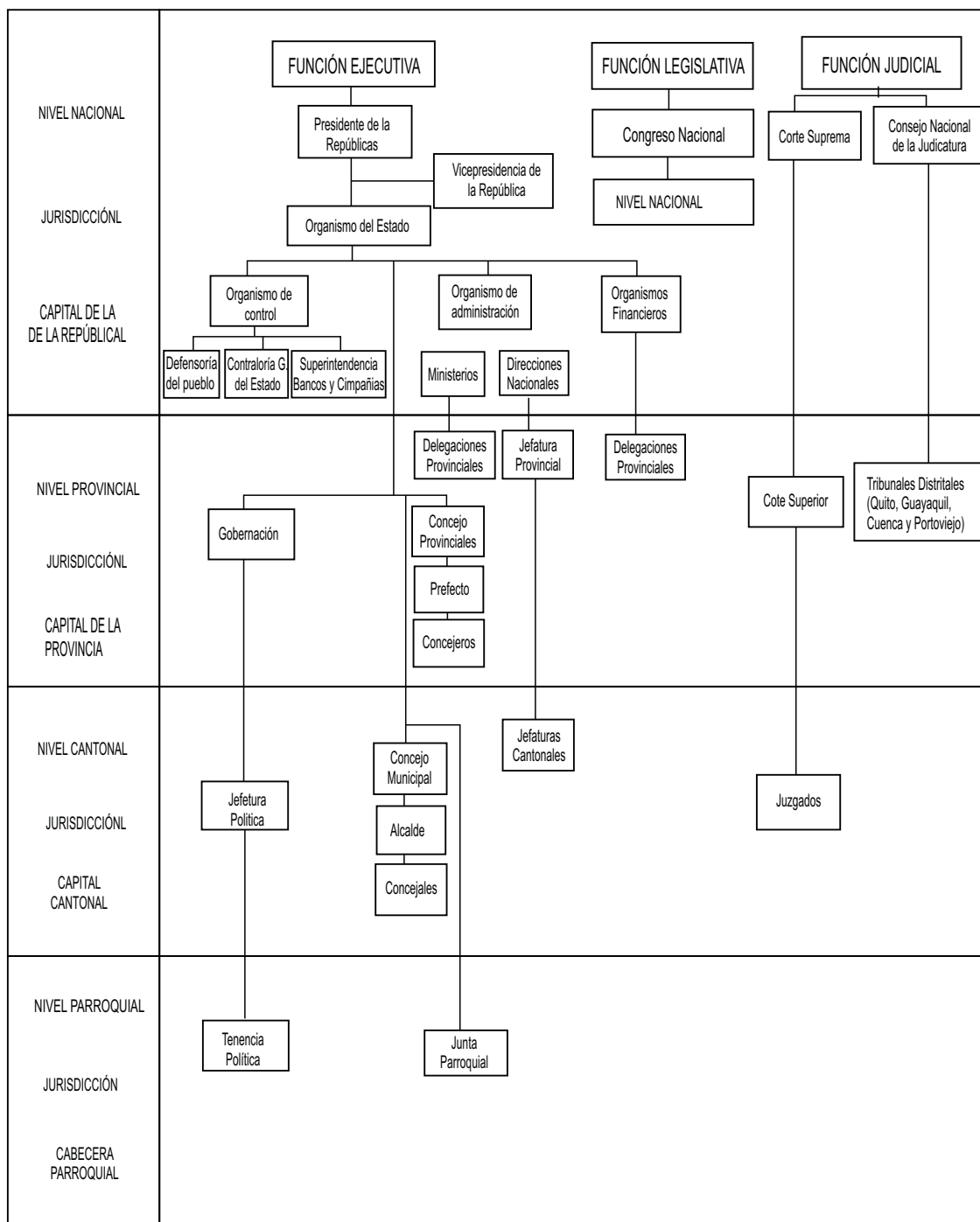
Fuente: (Senplades, 2008)

Cuadro 1. Autoridades y atribuciones según el tipo de régimen seccional Constitución de 1998

Autoridades y atribuciones según el régimen seccional				
REGIMEN SECCIONAL AUTÓNOMO			REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE	
NIVEL	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES
PROV	PREFECTO (Consejo Provincial integrado por los representantes de cada cantón) Elegido por votación popular	Infraestructura, equipamiento comunal rural, construcción y mantenimiento de caminos vecinales, infraestructura básica de salud y protección ambiental. Construcciones escolares, culturales y deportivas a nivel rural. Catastro rural. Representar a la provincia (Art. 233)	GOBERNADOR Designado por el Ministro de Gobierno (excepto para la provincia de Pichincha en las cuales operan las Unidades ejecutoras)	Coordinación política, seguridad, administración del orden y protección policial. Representación del gobierno central y del Presidente de la República ante la provincia. (Art. 227)
CANT.	MUNICIPIO. CABILDO ALCALDE Elegidos por votación popular o por votación interna del Concejo Municipal que a su vez es elegido por votación popular	Planificación y desarrollo urbano y suburbano, catastro urbano, infraestructura y servicios públicos urbanos	JEFATURA POLÍTICA CANTONAL	
	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (ALCALDE)	Se rige bajo la ley del DMQ de 1993.		
CANT.	JUNTAS PARROQUIALES ORGANIZACIONES BARRIALES JUNTAS DE VECINOS COMUNAS	Coparticipación en la planificación y ejecución de obras y proyectos. Participación en el control y evaluación de obras de beneficio comunitario. Impulso a la autogestión comunitaria.	TENIENTE POLÍTICO PARROQUIAL	
CANT.			ENTIDADES AUTÓNOMAS (CREA, CEOEGE, PREDESUR, INGALA, CRM)	Leyes especiales para cada una delimitando actividades o de fomento provincial.
			REGÍMENES ESPECIALES DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	Como el sistema de áreas protegidas que ocupan un 15% del territorio nacional y se rige por el INEFAN.

Fuente: (Barrera et al, 2005)

Cuadro 2. Estructura orgánica del Estado según su ubicación en el territorio



Fuente: (Barrera et al, 2005)

Con la nueva constitución del Ecuador, aprobada por referéndum en octubre de 2008¹², se mantiene el carácter unitario del Estado y se incorpora la plurinacionalidad. Además de las competencias exclusivas que constan en la Constitución de 1998, como la defensa, la seguridad, las relaciones internacionales y las políticas económicas, se asume que el Estado es responsable de la planificación, la migración, las áreas naturales protegidas, los recursos naturales, la biodiversidad, las empresas públicas nacionales y otras entidades. Esta Constitución introduce una conceptualización flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” (Ortiz, 2008), en la que los gobiernos regionales tienen competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto (ley) que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente los Municipios y Concejos Provinciales pueden dictar ordenanzas (legislando). Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Los gobiernos indígenas por sus derechos colectivos podrán mantener su derecho consuetudinario.

Esta Constitución define además cinco entidades territoriales: juntas parroquiales rurales, Concejos municipales, metropolitanos, provinciales y regionales. Crea también los regímenes especiales –por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o demográfica – donde se integran Galápagos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales y los Distritos Metropolitanos Autónomos. En otro apartado, la Constitución propuesta reconoce a la Amazonía como circunscripción especial facilitando su constitución con una ley. Hay que señalar que los Concejos Provinciales se debilitan, mientras se fortalecen los Municipios y Juntas Parroquiales que asumen, aparte de la participación y control social, un rol de ejecutores. Para una ampliación del tema se recomienda ver el (anexo 2). La tradición municipalista del Ecuador, se fortalece aún más. También se opta en esta constitución por la “región” como una forma de gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia, cuyos gobernadores conforman un gabinete territorial de consulta, liderado por el Presidente de la República. La “región” se forma por iniciativa de las provincias colindantes mediante un estatuto que deberá pasar por aprobación de la Asamblea Nacional (antes el Congreso), de

¹² Se aprobó mediante una Asamblea Constituyente por 64% de los electores; 28% se pronunció por el no, 7% de los votos fueron nulos y 0,73% votó en blanco.

la Corte Constitucional y de la consulta popular. Esta entidad tiene facultades legislativas y ejecutivas, en relación al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías. Mientras tanto, el gobierno provincial está sometido a una “muerte lenta”, pues tiene funciones más reducidas y su poder legislativo pasa a ser controlado por los gobiernos inferiores, con delegados de los municipios y las parroquias.

Establece también un sistema de competencias que será nacional y obligatorio, buscando superar los problemas de la Constitución de 1998 según la cual las atribuciones se asumían *ad hoc* y una a una, por iniciativa de los gobiernos locales. Se avanza en la definición de competencias exclusivas, pero muchas de ellas se repiten en varios niveles de gobierno. Las competencias concurrentes que asume el Gobierno Metropolitano hacen relación a los sistemas metropolitanos de educación, salud, vivienda, promoción turística, incentivos a las capacidades de inversión y exportación, subsistema de áreas protegidas, control de calidad, subsistema de estadísticas y censos, sistemas penitenciario y sistema público de registros de la propiedad. Además, el gobierno metropolitano prestará los servicios y recaudará los tributos que mediante delegación reciba del Gobierno Nacional. También ejercerá concurrentemente la gestión de la política, planificación, control y administración de las infraestructuras aeroportuarias. Seguirá además realizando las acciones administrativas asignadas por el Sistema Judicial.

A los distritos metropolitanos les corresponderá también asumir, con sus recursos, algunas competencias que les corresponden al nivel cantonal, provincial y regional. Por ejemplo, al nivel cantonal le corresponden competencias sobre servicios públicos, creación de tasas y contribuciones, infraestructura de educación y salud, manejo de espacios públicos, preservación del patrimonio, catastros inmobiliarios urbanos y rurales, explotación de materiales áridos y pétreos, socorro y riesgo de incendios y gestión de la cooperación internacional. A los niveles provinciales, las obras en cuencas y microcuencas, sistemas de riego, actividades agropecuarias y productivas y normas para la gestión del medio ambiente. A los niveles regionales, el otorgamiento de personería jurídica a las organizaciones sociales, investigación e innovación del conocimiento y tecnologías y seguridad alimentaria y cuencas hidrográficas. Las competencias no asumidas definidas

serán la planificación del desarrollo provincial y regional y la gestión de la cooperación internacional para las provincias y regiones. Con relación al tema fiscal se mantiene el esquema anterior, pero se afirma la importancia de la solidaridad interregional y se amplía la responsabilidad de los gobiernos seccionales especialmente en temas de gestión y de planificación. Se mantiene el 15% y los beneficios para los gobiernos donde se explota recursos no renovables.

Esta Constitución en esencia plantea dos caminos de gobierno territorial en el Ecuador. El primero es la *descentralización convencional*, normada por una ley de descentralización y referida a las provincias y cantones. El segundo es la *descentralización autonómica* regida por estatutos autonómicos referida a las regiones y distritos metropolitanos. Los gobiernos subnacionales son denominados autónomos descentralizados. Suprime toda posibilidad de formación de provincias y cantones y estimula que las provincias se conviertan en regiones y los cantones en distritos metropolitanos. Claro está que en los dos casos se deben cumplir condiciones específicas y cumplir un plazo necesario para la formación de regiones. Los distritos metropolitanos¹³ han sido pensados en esta nueva Constitución como cuasi regiones en la medida en que pueden asumir la totalidad o una parte de las regiones, de las provincias y la totalidad de las competencias de los cantones. De aprobarse el Estatuto autonómico comenzará a regir la organización autonómica de las ciudades - regiones de Quito y Guayaquil. Esta vía por la que transita actualmente el Ecuador, es pionera en el país, aunque ya existen ejemplos de otros estatutos metropolitanos en países federales como Buenos Aires y México, D.F (Ver mapa 2).

Ahora bien, el texto constitucional aunque presenta avances significativos en términos del reconocimiento a las diversas entidades territoriales y la unificación del sistema de competencias, no logra, para algunos críticos, resolver plenamente los problemas de organización territorial del Estado. Es decir, si bien hay avances institucionales, muchos de los problemas quedan postergados y sujetos a negociaciones de carácter político, en un

¹³Si bien los distritos metropolitanos se autonomizan con la propuesta de esta Constitución, para algunos analistas, dejan de ser unidades de un sistema económico, social y político regional, y en este sentido, se puede volver difícil la planificación y la ejecución del desarrollo regional (Guerrero, 2008). Con estos distritos se puede fomentar aún más el afán autonomista de las derechas neoliberales como la guayaquileña.

heterogeneidad del territorio, en cuanto a tamaño y composición de cada unidad. Como han mostrado (Barreta et al (2005) al interior de cada provincia o cantón existen regiones geográficas de características diferentes, lo cual ha dificultado coordinar y conectar procesos de delegación y transferencia de recursos y competencias dentro de las jurisdicciones. También existen numerosas zonificaciones del territorio nacional para la organización administrativa de las actividades institucionales en el espacio, además de diferencias en el desarrollo institucional, dado que entre los municipios que son una instancia corporativa, un escenario de poder local, que resuelve y asimila el gobierno más inmediato de la población, existen distintos grados de desarrollo, afectando de hecho los procesos de descentralización.

Organismos gubernamentales como Senplades (2007) han señalado además que la institucionalidad estatal no ha podido responder a los requerimientos de un desarrollo armónico del territorio. La actual gestión del territorio con provincias, cantones y parroquias es un modelo realmente disfuncional, que genera superposición de organismos de gestión territorial, el despilfarro de los recursos del Estado, la ineficiencia en la prestación de servicios y la profundización de las asimetrías en cuanto a infraestructura social y productiva, equipamientos y servicios. Esta situación es más evidente dado el escaso impacto de los Organismos de Desarrollo Regional (convertidas en entidades burocráticas sin un rumbo definido, con autonomías para la contratación y sin una planificación local), las incipientes iniciativas de mancomunidad de gobiernos locales, las exiguas transferencias de competencias a raíz de la Ley de Descentralización (que más adelante se comentará) y la superposición de competencias entre niveles de gobierno. De allí que hoy hayan muchas voces en el Ecuador, solicitando ir más allá de una configuración del territorio, como un agregado de provincias, cantones o de nuevas denominaciones de gobiernos intermedios, regiones, autonomías.

A lo anterior se suma una ausencia de coordinación de funciones en las jurisdicciones, superponiéndose competencias, actividades y funciones entre los organismos del régimen seccional dependiente del estado central y aquellos del régimen seccional autónomo. Pero esta relación conflictiva deriva de la historia misma de la institucionalidad Ecuatoriana.

Existen también tensiones entre los niveles de coordinación interinstitucional para la formulación y ejecución de proyectos de ordenamiento territorial, manejo ambiental, dotación de recursos, equipamientos e infraestructuras son escasos. Se presentan problemas en la no delimitación clara de competencias según jurisdicciones, por ejemplo, entre subsecretarías y direcciones municipales que realizan la misma labor en un cantón. A esto se añaden, conflictos en la delimitación de los ámbitos de acción de los Concejos Provinciales y las entidades de desarrollo regional (Barrera et al, 2005).

Cuadro 3. Niveles de gobierno y acciones desarrolladas

	Nivel de gobierno	Acción
Nacional	Ejecutivo Legislativo Judicial	Definición de políticas nacionales; funciones básicas y clásicas del Estado; funciones no descentralizadas señaladas en la Constitución, financiamiento canasta social.
Meso- región Distritos Metropolitanos Nuevas provincias o Regiones	Gobierno Nacional o autónomo	Articulación del desarrollo; énfasis en las funciones de promoción económica
Cantón	Municipios “Legales”.	Prestador de servicios básicos
Parroquia	Parroquia urbana y rural	Participación social
Circunscripciones especiales	Regímenes especiales	Especificidades étnico; culturales ambientales

Fuente: elaboración propia

2.4 Ecuador, su sistema económico y político de regiones, sus centros históricos de poder y sus estrategias de planificación.

Una de nuestras hipótesis defiende que en su organización territorial y en su apropiación del espacio, el Ecuador refleja un pasado de vida regional, en tensión con un modelo centralista de poder. Y es precisamente por este largo proceso de tensión entre lo regional y

lo central, que la descentralización ha sido en este país, un factor presente pero también en cuestión permanente a lo largo de la historia nacional. El país más que una nación integrada, nace y se va consolidando a lo largo de su historia como una suma de ciudades y de poderes locales que en la práctica mantuvieron una mínima relación entre sí y se estructuraron a partir de la consolidación y mantenimiento de muchas desigualdades y unos poderes centralizados férreos, desde donde se controlaba y planificaba. El Ecuador se estructuró básicamente bajo la forma de sistemas de poderes locales indígenas, mestizos, de caciques y élites locales, que se especializaron como se verá a continuación en la Sierra, la Costa y el Oriente ((Starnfeld, 2007; León, 2009).

Ahora bien, la conformación de su territorio, tal como existe en la actualidad, es producto de un largo desarrollo histórico que se remonta hasta la época prehispánica con la configuración de cacicazgos regionales de amplia ocupación en la Sierra y la Costa, con continuidades “verticales” siguiendo la geografía natural del país. Sin embargo, en el Oriente no hubo similar evolución. La Sierra se estructura como macroregión dominante a partir de la dominación Incásica, asentándose allí el modelo económico y estatal del incario. La Costa sur apenas llega a ser integrada al Incario y el Oriente no es integrado. En la Sierra incásica se perfilan tres subregiones: al norte, con escasa presencia inca, al centro, con alguna presencia y el sur, con presencia regular (Ayala, 1996).

La conquista y colonización españolas modifican la organización del Incario. La Sierra adquiere su definitiva configuración “vertical” con la cadena de ciudades y pueblos establecidos y por ser la región eje del gobierno colonial. Quito fue, como ya lo había sido durante el Incario y las últimas fases culturales aborígenes, la ciudad más importante en la vida colonial, concentrando el poder de organización que permitía el manejo del campo, de la población indígena, de los recursos, de la producción y del comercio. La Costa sur fue, en cambio, la principal subregión de colonización y Guayaquil su centro de irradiación. El Oriente apenas fue incorporado a la vida de la Audiencia de Quito, en virtud de los escasos pueblos y de las misiones religiosas. En la evolución colonial, durante el siglo XVI adquirió significado económico la Sierra austral, en torno a la producción de metales preciosos. En el siglo XVII la situación cambió, pues la Sierra central pasó a sostener la

economía con la producción obrajero-textil. En el XVIII la crisis obrajera y las reformas borbónicas readecuaron las bases regionales: la Sierra norte y también la central afirmaron el régimen de haciendas, aunque se estancaron en el tradicionalismo terrateniente. La Sierra sur amplió sus relaciones con la Costa del sur y ésta inició su despegue económico. Lo crucial aquí fue que los españoles realizaron una ocupación selectiva del espacio garantizando que las zonas de mayor presencia humana fueran aquellas vinculadas con la producción agropecuaria, la manufactura y la industria (localizada en los centros urbanos dominantes) (Ayala, 1996).

Pero las continuidades verticales coloniales deben confrontarse con una lógica de poderes territorializados autonómicos posterior que comienza a gestarse con el proceso independentista ecuatoriano que ocurre de manera aislada en diversas ciudades, las cuales no se relacionan sino de manera posterior, gracias a las visiones externas de la creación de una Gran Colombia. Las declaraciones de independencia son hechas por las ciudades de manera separada. Así nos encontramos con la revolución de las alcabalas y el Primer Grito de la Independencia en Quito, la Declaración de la Independencia de Guayaquil con su propia constitución y las rebeliones en Cuenca y Riobamba entre otras. De estos gritos van a consolidarse los tres departamentos del Sur (Azuay, Guayaquil y Quito) que deciden en 1830 formar un Estado independiente hasta tanto no se logre la integración de la Gran Colombia. Estos gobiernos locales tuvieron sus propios impuestos y bancos locales que imprimieron en sus comienzos su propio dinero, además, fueron centros del poder de elites sociales vinculadas a la tierra en lo que constituyó el “Estado oligárquico-terrateniente” (León, 2003; Starnfeld, 2007; Quintero y Silva, 2001).

Al formarse la República en 1830, el Ecuador es entonces un país articulado con regiones que inician su integración al nuevo modelo de Estado Nacional latinoamericano. La Sierra y la Costa lucen como dos “repúblicas” regionales “verticales”, en función de la geografía, su diferente orientación productiva y sus distintas manifestaciones culturales y sociales. El Oriente no logra aún integrarse de manera efectiva a la vida del país, aunque teóricamente formaba parte del territorio nacional proclamado como soberano constitucionalmente. Al menos en la primera época republicana comienzan, no obstante, a operar procesos de

colonización dirigidos a la cuenca baja del río Guayas y vinculados a la producción de cacao y banano. Posteriormente, a mediados del siglo XIX operan otras experiencias colonizadoras hacia la llanura litoral alta para la producción de café y la palma africana. Aún así, desde el inicio de la República la estructura político - administrativa del territorio no cambió. Se establecieron provincias, cantones y parroquias, cuyo número aumentó hasta el presente.

En torno a estas regiones se agruparon una serie de zonas de producción y ciudades intermedias con funciones limitadas y altamente dependientes que configuran diversos niveles de interacción del territorio nacional con el espacio local, regional o mundial; pero también diversas formas de ejercicio del poder político. Desde tres centros de poder, Quito, Guayaquil y Cuenca, se deciden las políticas de la mayoría de las instituciones de este país. Las tensiones y los conflictos inherentes al funcionamiento del mencionado sistema, pero también a las políticas descentralizadoras estarán anclados en esta tradición regional (Hurtado, 2006). Alrededor de ellas se han construido disparidades regionales, con una fuerte concentración de mejores indicadores de bienestar en los centros urbanos y malos indicadores en las zonas rurales y periféricas del país. Las pugnas por las hegemonías regionales fueron parte de la conflictividad política expresada, además, en las luchas caudillistas y las que ocurrieron entre liberales y conservadores. En el primer siglo republicano se afirmó la regionalización “vertical” del Ecuador, institucionalizada en la creación de las distintas provincias, como sucesiones longitudinales de circunscripciones administrativo-territoriales.

Pero así como se afirmó la “regionalización vertical” también se fue construyendo un modelo de “centralización” del poder. Este comienza a sentirse con fuerza a mediados del siglo XIX, con el gobierno del guayaquileño Gabriel García Moreno (conservador) que busca organizar el Estado mediante una serie de reformas que encontraron resistencias de los propietarios serranos por mantener las barreras proteccionistas de la producción agrícola y manufacturera del interior. Aún así, este gobierno respondió con una postura intermedia que permitió que el poder quedara en manos de la oligarquía tradicional serrana, pero que fuera útil al interés de la oligarquía dominante de la costa, principal usufructuaria del

esfuerzo modernizante y articulador (Ayala, 1995). Con la Revolución Juliana, propiciada por el liberal Eloy Alfaro a partir de 1912 y hasta más o menos 1925, el Estado oligárquico terrateniente que había prevalecido a lo largo del siglo XIX se desmorona y emerge un proyecto reformista que cuenta con el respaldo de contingentes de latifundistas costeños y de grupos populares movilizados. Aún así, como ha señalado Villavicencio (s.f) la reforma liberal, con todo lo radical por su acendrado centralismo, no logro superar la “desarticulación” regional del país, reforzando las formas territoriales de distribución del poder vigentes.

Es en el siglo XX cuando empieza a modificarse la tradicional estructuración regional del Ecuador, sin que ello signifique tampoco que se pierda la vigencia “vertical” de las regiones socioeconómicas. A mediados de los años veinte, se intenta fortalecer el poder del Estado, con la presencia de las Fuerzas Armadas, conformada en la “liga militar” como organismo político-castrense. Lo que se pretende es combatir la hegemonía de la bancocracia y las oligarquías de aquellos años. Según Villavicencio (s.f) existe en esta experiencia claramente un primer esfuerzo por delinear el perfil modernizador de la administración pública, que en su afán de responder a las exigencias de una sociedad en franca expansión capitalista, sentó las bases de un Estado más estructurado, desde un punto de vista técnico, administrativo y financiero, características que explican el calificativo de “revolución institucional”. Se logra aquí recuperar la potestad central del Estado para administrar los recursos provenientes de los gravámenes a los alcoholes, aguardientes y tabacos, revisar el arancel de aduanas, tasas portuarias, derechos consulares y ley de timbres; además de reglamentar los impuestos sobre las herencias, legados y donaciones. En lo social además se crean estrategias para garantizar la seguridad social y se promulgan leyes como la de Comunas, Cooperativas y Código de Trabajo, entre otras. Estas reformas se amplían en la década de los 50 y se consolidan con el “desarrollismo” de los sesenta y setenta. Gracias al “modelo estatal desarrollista” cambió la faz del Ecuador con la extensión de obras de infraestructura y la comunicación de las distintas regiones. Ello contribuyó a reducir la regionalidad vertical y a favorecer las integraciones inter - regionales con tendencia más “horizontal”.

Desde mediados del siglo XX empieza la efectiva integración de la región amazónica a la vida económica del Ecuador, que se afirma durante la época petrolera y que especifica el norte del Oriente como subregión de mayor desarrollo frente al centro y al sur. Aquí el país, como lo ha señalado León (2003), experimentó un período de redistribución, posiblemente gracias a las rentas del petróleo. Este sería un contexto de cambios en las jerarquías sociales con una fuerte movilidad y diferenciación social, mejoras en las condiciones de vida y nuevas racionalizaciones sociales de la condición individual y colectiva. Es decir, cierto avance capitalista, contribuyó a flexibilizar la antigua rigidez “vertical” del país, creando también un nuevo tipo de conflictividad política asentada en la creciente presencia de sectores medios y populares, junto al avance del movimiento de los trabajadores, campesinos e indígenas. De este modo los conflictos en torno al poder ya no responden únicamente a la acción de los grupos dominantes regionales como en el pasado, sino a la activación de los conflictos de intereses entre clases sociales y a la emergencia de nuevos actores antes invisibles en la escena política.

Los años cincuenta para el Ecuador son de planificación, cosa rara hasta entonces en el país. Esta será básica no solo para el proceso de modernización de las estructuras administrativas sino también para reducir el imperio de los poderes regionales. Todos estos cambios son provocados por el auge bananero y cacaotero que marcan un giro significativo para la sociedad, profundizando el desarrollo capitalista en el país y exigiendo más racionalidad en los procesos. A la par se incrementa la producción nacional, la expansión de las relaciones salariales, el crecimiento del mercado interno y la diversificación de la economía. Igualmente, se intensifica el crecimiento urbano (basado en una red jerarquizada de ciudades, particularmente intermedias), lo que aunado a la infraestructura vial, conlleva la integración de las distintas regiones del país (Villavicencio, s.f). Es decir a los factores políticos se suman también los procesos sociales en el continuum de relaciones entre centro y regiones.

La etapa de centralización se consolida a finales de los años 50 con la creación de la Junta Nacional de Planificación (1959) y la primera reforma tributaria (1962). A través de la primera, se realiza la consolidación de un régimen centralizado de planificación que a su

vez creará significativas organizaciones nacionales para los sistemas de electricidad, INECEL; telefonía, IETEL, seguridad social, IESS; obras sanitarias IEOS, vivienda, JNV. Se fortalecen también los ministerios de educación, salud y obras públicas. Con la reforma tributaria se centralizan los impuestos a nivel nacional eliminando todos aquellos creados por municipios y Concejos provinciales a nivel local. Uno de los cambios más interesantes que ocurren durante el período radica en la paulatina intervención del Estado en la actividad económica. Se suma a esto un gran fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado con la conformación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) y la creación de un conjunto de organismos de desarrollo regional, como el CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay), el CRM (Centro de Rehabilitación de Manabí), el CEDEGE (Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas) (Conam, 2006).

El hito final del proceso de centralización se dará con el boom petrolero y la diversificación agropecuaria a partir de 1972. Este boom petrolero que coincide también con una dictadura militar de corte nacionalista y revolucionario que pretende a través de un “Plan de transformación y desarrollo” permitir que la nación deje de ser “*económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente*” favoreció la ampliación de los estratos medios, el desarrollo de un sector bancario-financiero, una urbanización acelerada, un crecimiento desmesurado de la deuda externa, la expansión del sector servicios y nuevas formas de organización y protagonismo de los sectores populares y sociales, entre otros.

Hasta finales de los setentas, el país había trasegado en la práctica política y en su organización orgánica desde una estructura estatal fragmentada hacia una estructura centralista que en ciertos momentos históricos tuvo claros presupuestos desarrollistas y modernizadores, incluso “estallidos interesantes” de descentralización, a través de políticas de planificación lideradas por gobiernos progresistas. No obstante, con el restablecimiento de la democracia en 1979, luego del golpe militar acontecido en 1973, paulatinamente quedó atrás el “modelo estatal-desarrollista” y tomó impulso un “modelo empresarial” que se profundizará a partir de la década de los ochenta. Es en este contexto, cuando la descentralización política y fiscal emerge como una posible solución política a la crisis, y

lo haría desde distintos sectores nacionales e internacionales y bajo propuestas y discursos que encontrarían eco en distintos momentos coyunturales, como más adelante se mostrará.

A finales del siglo XX en el Ecuador parecen crearse condiciones para cambiar un esquema clásico de “regionalización vertical” por otro de regionalización de tipo “horizontal” (Senplades, 2007). Esto se explica, dado que en las tres últimas décadas han ocurrido una serie de profundas transformaciones en la configuración territorial, espacial y económica del Ecuador. El petróleo y la industria han pasado a ser los ejes de acumulación. Opera además un dinamismo económico vinculado nuevamente al sector primario (camaroneras, flores de exportación, banano, frutas no tradicionales) y al sector terciario liderado por los servicios financieros y comerciales en donde varias ciudades tienen un rol protagónico en la transferencia y captación de recursos. Además la integración del territorio se da en función de los intereses políticos públicos y privados, la presencia de vías y medios de comunicación, el turismo y los procesos productivos e intereses económicos de sectores industriales y agroexportadores (Barrera et al, 2005).

Por ahora, la gran conclusión aquí es que la regionalización “vertical” del Ecuador ha persistido largamente en la historia nacional, aunque ha sufrido enormes mutaciones. Pero también han operado modelos centrales de planificación y concentración del poder en varias etapas de la historia ecuatoriana. La comprensión de los procesos de reforma del Estado y de emergencia de la descentralización, pasan también por entender la configuración de esa historia de regionalización. Hoy, sin embargo, asistimos a un país, con una mayor conciencia nacional integracionista, lo que se ha denominado “regionalización - horizontal”, es decir la integración de las provincias del norte costero, serrano y amazónico. De todas formas, no se puede negar que siguen persistiendo los fuertes lazos de pertenencia local y regional con dos claros polos de poder: Quito y Guayaquil. También existen enormes desigualdades entre las regiones, producto de una institucionalización histórica hermética de la organización territorial en provincias, cantones y parroquias, que ha generado identidades específicas en cada una de esas secciones administrativas, pero también el mantenimiento de las diferencias económicas y políticas. Algunos incluso han sugerido que en Ecuador hay claramente en esta historia “regiones ganadoras” y “regiones

perdedoras” (Ortiz, 2008). Lo importante en nuestro caso es reconocer, sin olvidar lo anterior, que en Ecuador ha existido y sigue existiendo un sistema regional de poderes y prácticas políticas centralistas que tienen impactos significativos sobre la descentralización, como trataremos de mostrar para los casos de Quito y Guayaquil.

2.5 La descentralización como parte de la Reforma del Estado en el Ecuador. Períodos claves y actores locales y nacionales protagonistas.

2.5.1 Períodos claves

Apoyándonos en literatura especializada que realiza un balance de la aplicación de las políticas de descentralización en el Ecuador, en particular Barrera et al (2005), Carrión (2006a), Conam (2006), Starnfeld (2007), podríamos decir que la experiencia descentralizadora en el país pasa por tres grandes etapas, desde 1969 hasta el día de hoy.¹⁴ Esta división es puramente analítica, no expresa necesariamente la realidad empírica del fenómeno, ni tampoco se corresponde con las divisiones propuestas por otros autores. Se busca con ella observar algunas tendencias, pero también “rupturas”, desde los protagonistas y sus discursos descentralizadores en determinadas coyunturas nacionales. Estas coyunturas permiten evidenciar los momentos “críticos” y “emblemáticos de un proceso descentralizador que no es para nada lineal en el Ecuador y que está soportado a su vez en unos “hitos políticos” significativos como se puede observar en el cuadro 4¹⁵. En la primera etapa, la descentralización emerge en medio de un clima nacional de redemocratización y modernización del Estado, abarca más o menos un período que va desde 1969 hasta 1994. La segunda etapa, que inicia en 1995 y se extiende hasta 2006, la descentralización se sitúa a través de una ampliación de los escenarios de debate, así como

¹⁴La experiencia se soporta a su vez en un marco constitucional, legislativo y normativo amplio y nutrido pero desigual a lo largo de su historia. Para los interesados en el tema pueden ser útiles los trabajos del Conam (2006); Barrera et al (2005); Carrión (2006a, 2006b); Ojeda (1998); Peña (2007). En los anexos de esta tesis, referenciamos y sintetizamos estos marcos y las acciones más relevantes del proceso. Como se mencionó en la introducción, se podrá observar la existencia de todo un aparataje legal para sustentar políticas y estrategias descentralizadoras aunque también una deficiencia marcada en la aplicación del mismo.

¹⁵La mayoría de autores comienza la periodización en 1979, sin embargo, consideramos pertinente evidenciar que desde finales de los sesenta existe un esfuerzo por descentralizar recursos sin que esto signifique una descentralización de competencias.

del marco jurídico y legislativo, emergen además un sin número de acciones, discursos y tensiones políticas nacionales y locales que permiten su “normalización institucional y confrontación local”. La tercera etapa se inicia a partir de la presidencia de Rafael Correa, pero sobre todo eclosiona en 2008 con la nueva Constitución, la cual ha ido situando más en el discurso que en la práctica “nuevos” relatos descentralizadores en óptica de autonomía y regionalización.

A. Descentralización, redemocratización y modernización del Estado 1969 – 1995

En el primer período hay varios hitos importantes de señalar. Un primer momento opera entre 1969 y 1979 donde se crean leyes orgánicas de regímenes provinciales y municipales en medio de un “boom de transferencias” desde el gobierno militar a raíz del “boom del petróleo”. Estas transferencias de recursos permiten la construcción de carreteras, aeropuertos e infraestructura eléctrica. Los recursos se transfieren a través de las oficinas provinciales de los Ministerios que tuvieron la categoría de “desconcentrados” y de los organismos de desarrollo regional existentes (ODRs), así como los que se crearon en la década de los setenta, por ejemplo el FONAPAR. No obstante, no existe una transferencia de competencias, los municipios siguen atados al poder de decisión del centralismo militar. A partir de 1979, a raíz del proceso de redemocratización, que se inició con la aprobación, mediante plebiscito de la nueva Constitución, emerge el ideario de fortalecimiento del régimen autonómico, aunque sin un impacto práctico real (Carrión, 2006a). La nueva constitución define al Estado ecuatoriano como descentralizado, señala dos tipos de gobiernos seccionales, autónomos y dependientes y enfatiza en dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales, propios del régimen autónomo y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente. Con esta nueva Constitución se instaura el sistema de elección popular de Municipios y Concejos Provinciales.

En este contexto, los gobiernos seccionales van a aprovechar el momento para generar nuevas presiones fiscales y lograr mayores participaciones en el presupuesto nacional. Sin embargo, la redemocratización y las incipientes prácticas descentralizadoras se ven

confrontadas con la crisis económica que va a desencadenarse en el país, a raíz de la deuda externa. Las altas tasas de interés y el freno a la entrada de capitales, provocó que las transferencias a los municipios que habían sido positivas hasta el momento se tornaran negativas. Hacia el año 82, no obstante, las provincias y cantones lucharán de manera individual o grupal por lograr beneficios con leyes especiales que transfirieran recursos en medio de la crisis. El asunto es que a pesar la promulgación de leyes especiales, no se produce transferencia de competencias, al punto de presentarse algunos casos de centralización, como el del Municipio de Guayaquil que devuelve sus empresas públicas de agua y alcantarillado al Gobierno Central en el año 1989. Durante este período, las reformas estructurales agenciadas desde el Estado consistieron en reformas tributarias, liberalización comercial y del sector financiero, suspensión de las minidevaluaciones, flotación libre del tipo de cambio; eliminación de los controles de precios de productos agrícolas y congelamiento de la tasa de interés y tipo de cambio de la deuda sucretizada al sector privado (Conam, 2006).

Otro momento clave de esta primera etapa de la descentralización se sucede entre 1990 y 1994 donde paulatinamente se suceden de una parte varios programas de ajuste estructural y numerosas legislaciones específicas para los municipios. Los primeros tendieron a restar la intervención directa del gobierno y a favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, por ejemplo, la austeridad en el gasto y la reducción de subsidios. Algunas de las reformas estructurales más significativas que se sucedieron fueron entre otras, la flexibilización del mercado de valores y privatizaciones y la expedición en 1992 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, con el objeto de asegurar la ejecución eficiente del presupuesto público, fortaleciendo la capacidad de control en la asignación y en el gasto público por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En cuanto a la legislación, la intención discursiva en este período se caracterizó por la “modernización de la estructura estatal”, permitiendo el desarrollo municipal, pero sobre todo legitimando a través de un discurso descentralizador la privatización del país. A través de la transferencia de mayores competencias a los municipios lo que se persiguió fue la racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada

en la prestación de servicios. Bajo estas premisas se operaría años después la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país. En 1990, la Ley de Desarrollo Seccional que crea el FODESEC (sustituto del FONAPAR) que establece criterios para la asignación de recursos fiscales de manera automática, buscando crear parámetros para que estos recursos estén encaminados a buscar la equidad y compensación de las áreas relegadas del Ecuador. Estos recursos debían de ser repartidos entre municipios y Concejos provinciales basados en necesidades insatisfechas y densidad poblacional. La Ley además estipula que como contraparte el fondo se financie con créditos internacionales que debían ser usados para aquellos gobiernos seccionales que tuviesen mejor capacidad de gestión local (Conam, 2006). En 1992 se sanciona también una Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y a finales de 1993 luego de un amplio debate nacional y después de negociaciones políticas en las que el gobierno de Durán Ballén cede cuotas de poder al Partido Social Cristiano (primera fuerza legislativa) se aprueba la Ley de Modernización del Estado (Carrión, 2006a)

La Ley de Modernización se sanciona bajo los lineamientos de los organismos financieros externos como el Banco Mundial, rompiendo lo establecido por la Constitución Política de 1979 en la que se prohíbe la privatización de los bienes y servicios públicos. En ella se contemplan las definiciones, normas y procedimientos para la descentralización y desconcentración de las competencias, funciones, y recursos del gobierno central, a los gobiernos seccionales así como de privatización y prestación de servicios a la iniciativa privada u organización comunitaria. Se responsabiliza al CONAM de elaborar un plan de descentralización que transfiera recursos y responsabilidades a los órganos subnacionales. Durante ocho años hubo varios intentos de elaborarlo pero nunca fue puesto en práctica (Conam, 2006). En 1993 se promulga la Ley del Régimen de Distrito Metropolitano de Quito en la que se establece una nueva territorialidad, competencias institucionales en el transporte, planificación, regulación territorial, medioambiente y suelo, la participación ciudadana y comunitaria en la cogestión del financiamiento de los proyectos así como la desconcentración administrativa de los cuerpos burocráticos del Municipio de Quito. Esta ley romperá con el uniformismo legal de la Ley de Régimen Municipal (Carrión, 2006a).

B. La ampliación de los escenarios de debate de la descentralización, su “normalización” institucional y las “confrontaciones” locales (1995-2008)

Este período al igual que el anterior también presenta varios hitos significativos. En 1995, como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a finales de 1994, se redefinieron de manera radical el escenario, los actores y las propuestas de descentralización en el país (Carrión, 2006a; Barrera et al, 2005). Ahora el escenario de debate es el Congreso Nacional, los principales protagonistas son los partidos políticos y el ejecutivo nacional y la propuesta bandera que comienza a tomar forma es la de una Ley especial de distribución del presupuesto del gobierno nacional. En ese orden de ideas, el Congreso Nacional crea una Comisión Permanente de Descentralización, que se convierte en el espacio para debatir y procesar diferentes propuestas, unas surgidas de los actores institucionales (Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME, el Instituto Nacional Ecuatoriano de Censos – INEC, entre otros) otras de sectores sociales como los indígenas y algunas más provenientes de sectores partidistas. Dentro de las reformas constitucionales que tienen que ver con la descentralización es central la participación de los gobiernos locales en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional. Las reformas de mayor alcance nacional se relacionan con el principio de desconcentración, el carácter plurinacional del Estado, la solidaridad con las áreas deprimidas de país, la obligatoriedad de la desconcentración, la asignación de recursos para los gobiernos seccionales autónomos de forma directa, oportuna y automática y la reelección de autoridades locales. La Comisión Nacional de Descentralización es la encargada de redactar la Ley Especial de Descentralización y Desconcentración, la cual inicia en junio de 1995 y culmina a comienzos de 1996 cuando se entrega la propuesta del anteproyecto de ley al Congreso Nacional. Este proceso por primera vez resultaba ampliamente consultivo, participando del mismo más de 1.000 representantes institucionales, aunque el proceso se truncaría por la oposición de la Junta Cívica de Guayaquil¹⁶. En el contexto nacional, ciertos acontecimientos coyunturales serán decisivos en la confrontación de las propuestas

¹⁶Es una organización con personería jurídica conformada por los principales grupos corporativos, gremios, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y voluntarios civiles del municipio de Guayaquil. Fue creada en enero de 1992 y a lo largo de estos años se ha convertido en un grupo de presión política, social y moral, con un poder económico significativo no sólo para el municipio sino también para el país.

descentralizadoras y sobre todo pusieron al orden del día la construcción de lo nacional. Entre ellos, el primer gran paro indígena de 1990, que tuvo la virtud de develar la diversidad intrínseca del país, la crisis del Estado rentista, que mostró la necesidad de la reforma del Estado; el Fenómeno del Niño que agudizó los desequilibrios regionales y los acuerdos de paz con Perú, que pusieron en cuestión el significado de la identidad nacional.

En 1997 se van a aprobar una serie de leyes producto de este proceso inicial de discusión y concertación. Así nos encontramos con la *Ley especial de distribución del 15% del presupuesto General del Estado para los gobiernos seccionales*. Esta ley va a estipular que estos recursos deben ser distribuidos entre municipios (75%) Concejos provinciales (20%) y fondos de emergencia (5%). Este fondo debería observar criterios distributivos según la población, las necesidades insatisfechas, los incentivos por eficiencia fiscal y administrativa de los gobiernos sesionales autónomos y un fondo de contraparte para un programa de crédito para infraestructura. En ese mismo año se aprueba la *Ley de descentralización del Estado y participación social* que tiene como fin fortalecer las capacidades locales para consolidar la gestión autónoma, define las responsabilidades del Ejecutivo y de los gobiernos locales ampliando la participación en la gestión pública por medio de transferencias obligatorias para el Ejecutivo y solicitados por los gobiernos seccionales. Además se establece la coordinación entre el régimen seccional autónomo y el seccional dependiente y las funciones de planificación en entre los niveles local y nacional.

Un punto de quiebre en esta etapa del proceso de descentralización opera con la Constitución de 1998 que establece las competencias del Gobierno Central que son susceptibles o no de descentralizarse. Se van a exceptuar la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. La Constitución modifica el sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntario para los gobiernos seccionales y se prohíbe transferencias fiscales sin la correspondiente transferencia de competencias. Con esta Constitución se produce un momento de tensión y contradicción con la “Ley del 15%” y otras leyes especiales. En lo político se introduce la elección directa de autoridades de

Juntas Parroquiales Rurales. La contrarreforma a la ley del 15% podría explicarse por la necesidad de colocar frenos racionales y condicionados a las transferencias a los municipios que no tenían mayores corresponsabilidades. Además los más grandes terminaban siendo ganadores y los más chicos perdedores en este proceso.

A principios de 1999, el Ecuador está sumido en una crisis económica profunda, articulada a la caída de los precios del petróleo, al colapso del sistema financiero privado y a las dificultades en la caja fiscal. Son recurrentes a lo largo del año discursos y propuestas descentralizadoras, unas enfatizando en lo municipal, otras en lo estructural y otras más en lo autonómico. La descentralización se condensa alrededor de un campo de disputas políticas. AME y CONCOPE, actores activos de este proceso, reclaman al gobierno las cancelaciones de las asignaciones presupuestarias (Carrión, 2006a; Barrera et al, 2005). De otra parte, dado que no se cumplieron las transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales autónomos, se generan tensiones entre el gobierno central y el de las regiones, especialmente con actores políticos y sociales de la Costa. Se escuchan desde estas regiones, propuestas radicales de autonomía provincial. Ante la crisis económica se enfatiza en la necesidad de la redistribución con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. El tema, no obstante, se diluye con la densidad de la crisis financiera que desembocará en la dolarización y con la firma de la paz con Perú. En este contexto se relegitiman algunos gobiernos seccionales a través de demandas clientelares o de operaciones exitosas de obra pública, como será el caso de Guayaquil y Manta. En la ciudad de Guayaquil, se lideran marchas con connotaciones regionalistas en cabeza de su alcalde León Febres Cordero, a propósito de la quiebra del Banco del Progreso. En la provincia de Guayas se realiza una consulta popular sobre autonomía popular, dando como resultado que el 94% de los votos es a favor de ella. También hay propuestas de autonomía política en Los Ríos, Manabí y Santo Domingo. La validez institucional de estas propuestas nunca fue reconocida por el gobierno central.

A partir del año 2000 van a emprenderse en el país, una serie de reformas institucionales y legales que permiten encaminar a la economía ecuatoriana hacia la estabilización. El 13 de enero se nombra una Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las

Circunscripciones Territoriales, y se aprueba ese año la Ley de Transformación Económica del Ecuador, que va a modificar el régimen monetario, legalizando la dolarización. Entre otras medidas adoptadas se encuentran el incremento de los precios de los servicios básicos, de los derivados de petróleo y del gas, y, la reestructuración de la deuda. A través de la Comisión para la Descentralización se propone un “Nuevo Modelo de Gestión” en lo político, administrativo y fiscal, que alimente líneas de acción para un estado descentralizado. Sin embargo, los actores políticos en la Costa no estuvieron de acuerdo y continuaron reclamando la “Autonomía Provincial”, modelo que se inspira en el proceso de Descentralización aplicado en España, tratando de implementar el modelo autonómico vía consulta nacional y reformas constitucionales. El Gobierno Central inicialmente se muestra receptivo frente a estos proyectos y empieza elaborar los estatutos jurídicos pero posteriormente los archiva, a pesar de que las provincias de la Costa ya se habían pronunciado favorablemente en consultas individuales (Conam, 2006). En el debate sobre las “autonomías” provinciales salen fortalecidos políticamente los Concejos Provinciales, tradicionalmente en una posición financiera y administrativa más débil que los Municipios. En octubre de este mismo año se expide la “Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales” en donde se establecen las competencias, funciones y recursos de estas entidades y se deroga en diciembre de ese año la Comisión para la Descentralización sustituyéndose por un cuerpo colegiado. En ese mismo año, se consolida un bloque regional de provincias en el Ecuador llamado G-4, transformado luego en G-8 (Conam, 2004).

En el año 2001 la mayoría de Concejos Provinciales logran presionar al gobierno central para la firma de un “Convenio Marco de Transferencia de Competencias” en los sectores de medio ambiente, agricultura, turismo y vialidad, comenzando un proceso estructurado de negociación con las 22 provincias. Además, el gobierno paralelamente fortalece financieramente a los organismos de desarrollo regional. Lo interesante de esta coyuntura es que con la promulgación de un Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y la Participación Social, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización basada en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas. Sin

embargo, y pese a la profusión de marco legal de sustento para la descentralización que se despliega en este año, al no haberse constituido la descentralización en una política de Estado y estar sometida al voluntarismo tanto de las entidades seccionales como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso no logra mantener una línea de continuidad y su demanda, debate e instrumentación se diluyeron en la discusión procedimental sobre los convenios de transferencias de competencias (Conam, 2006).

Entre los años 2002 y 2004 se van a suceder igualmente procesos de normalización institucional por vía de Leyes y reglamentaciones frente al tema de transferencias. Así en el año 2002 se crea la Comisión Nacional de Competencias (CNC) para impulsar y consolidar el proceso, atender y resolver reclamos y controversias que surgieran entre los actores de los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y competencias; de mancomunidad; y, sancionar el incumplimiento de compromisos o faltas que obstaculicen el proceso. En ese mismo año se expide la *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal* (LOREyTF) y en el 2003 el respectivo reglamento, que establece entre otros temas reglas para el control del gasto público y endeudamiento, tanto nacional como subnacional. En el 2004 se promulga el Plan Nacional de Descentralización, el cual hasta la presente no se ha ejecutado y se aprueban las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que entre otros aspectos busca fortalecer la gestión de las municipalidades en dos áreas: administración municipal y tributos. Frente al tema municipal, la reforma se encamina a facilitar un marco jurídico que fortalezca la autonomía municipal y en el ámbito tributario, se preocupa fundamentalmente de devolver la racionalidad, simplicidad y transparencia de los impuestos municipales (Conam, 2004; 2006).

A partir de 2005 y 2006 y a pesar de la dificultad de lograr consensos entre el gobierno central, los gobiernos locales y distintos actores sociales y políticos que han formulado propuestas de descentralización vía asignación de competencias (CONCOPE, AME, CONAM) se fueron estructurando propuestas de “matrices sectoriales de competencias” en

sectores como educación, salud, ambiente, agricultura, vialidad y turismo. Aún así, muchas de las solicitudes de transferencias de competencias se encuentran en trámite, el proceso ha sido demasiado lento desde entonces. En 2006 algunos alcaldes y prefectos provinciales presentaron al Ejecutivo de turno un Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, con el propósito de ser evaluado por el legislativo para su aprobación. Con este proyecto se buscó crear el gobierno autonómico como otro nivel, el cual estará conformado por gobiernos seccionales que tengan una población de doscientos mil habitantes o superior, la conformación de estos gobiernos autónomos es voluntaria y pueden solicitar transferencia de competencias parciales, incluso, la explotación de recursos naturales (Conam, 2006).

c. ¿Nuevos escenarios políticos para la descentralización a partir de 2006?

Este nuevo escenario político de la descentralización a partir del 2006, debe entenderse en el marco de la elección de Rafael Correa como primer mandatario de la nación y de la nueva constitución votada en 2008. Con el actual mandatario predomina un discurso que se debate entre el nacionalismo que, según algunos analistas, explícitamente rechaza la vida regionalizada del Ecuador (León, 2008) y un discurso que propende por nuevas formas de regionalización y descentralización. Estos dos discursos, se articulan, sin embargo a un macrodiscurso como es de la recuperación del papel planificador del Estado en todos sus niveles. Es una especie de mezcla entre una visión que busca concentrar poder en el ejecutivo nacional y la descentralización que se disemina en varios ámbitos.

Por su parte, con la nueva Constitución, promovida en esencia por las organizaciones contestatarias del país y por el gobierno de Correa se abre un espacio interesante para pensar por ejemplo, un tema no llevado aún a la práctica y es el de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (CTI-A) que modificarían el sistema territorializado del poder y que les permitirían a los pueblos indígenas y afroecuatorianos construir amplios espacios de ejercicio de derechos colectivos bajo su control en el marco de la división político administrativa (León, 2008). Un último escenario que no vamos a detallar por ahora aquí es el que tiene que ver con la posible aprobación del COOTAD

(Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía Administrativa) que podría entrar a jugar aquí un papel importante en todo este proceso.

Cuadro 4. Hitos de la crisis política del Estado Ecuatoriano: 1980 – 2006

Período	Hitos representativos
1972 - 1976	<ul style="list-style-type: none"> -Gobiernos militares de corte nacionalista y/o reformista. -Modelo de "desarrollo nacional" mediante industrialización sustitutiva de importaciones. -Bonanza petrolera; -Endeudamiento -Urbanización acelerada. -Fuerte austeridad fiscal.
1978-1979	<ul style="list-style-type: none"> -Referéndum, retorno a la democracia, plebiscito para una nueva Constitución -Conformación de un sistema de partidos moderno. -Nuevo plan nacional de desarrollo: promoción industrialización, expansión mercado interno, desarrollo rural y auspicio formas de organización popular.
1981 – 1984	<ul style="list-style-type: none"> -Fin de la bonanza petrolera, conflicto bélico con Perú (1981), muerte del presidente Roldós (1981) y fenómeno climático de “El Niño” (82-83). -Crecimiento de la deuda externa. Pasó del 16% del PIB al 42%. -Devaluación del sucre (en 32%). -Suspensión de subsidios a alimentos. -Renegociación de la deuda -Alza del salario mínimo -Erosión del débil capital político -Desmantelamiento de las pretensiones redistributivas y reformistas del gobierno. -Proceso de polarización social y crisis política y económica.
1984 -1988	<ul style="list-style-type: none"> -Transferencia de recursos estatales a manos privadas; en 1986, estos recursos llegaron a 200.000

	<p>millones de sucres, cantidad equivalente al 40% del gasto de todo el sector público.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Discurso anti-estatal y de libre mercado (aristocracia guayaquileña vs dictaduras de los setenta) -Medidas tendientes a la liberalización de los mercados cambiario, financiero y del comercio internacional -Revisión de los subsidios, liberalización de los precios, supresión de las minidevaluaciones y adopción de una macro devaluación. -Caída de los precios del petróleo. -Inflación pasa de 32,5% en 1987 a 85,7% en 1988 y el PIB decrece en 6,5%. Crítica situación de derechos humanos en el país.
1988-1992	<ul style="list-style-type: none"> -País en crisis económica y con un régimen hegemonizado por el neoliberalismo. -Mini-devaluaciones permanentes y macro-devaluaciones ocasionales -Mayor liberalización de las tasa de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales -Reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales. -Leyes de Régimen tributario, de Reforma arancelaria y de operación de la maquila. -Inflación promedio del 50% -Acciones encaminadas a recobrar una institucionalidad debilitada. -Iniciativas de movilización social como el Plan Nacional de alfabetización -Primer Levantamiento indígena protagonizado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
1993-1995	<ul style="list-style-type: none"> -Endurecimiento de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador. -“Shocks” externos e internos frenaron la actividad económica -Guerra con el Perú, cuyo costo se cubrirá con nuevos impuestos, con la eliminación de subsidios y con recortes en otras áreas del gasto público, todas medidas recesivas. -Crisis energética debida a la sequía que afectó durante ese año a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes. -Efectos de la crisis mexicana o efecto tequila que afectaron la percepción de los inversionistas sobre América Latina en general y les llevaron a retirar inversiones de toda la región.

1996-1998	<p>-Inestabilidad institucional</p> <p>-Nueva Constitución que consagra la vía de la descentralización del Estado a favor del desarrollo de los gobiernos seccionales.</p> <p>-Fenómeno del niño que causa enormes estragos en la agricultura y la infraestructura del país, generando pérdidas por US\$ 2.600 millones, es decir más del 12% del PIB;</p> <p>-Caída del precio del petróleo, la tercera parte de los ingresos corrientes del Estado, que pasó de un promedio de US\$ 16.7 por barril entre 1996 y 1997 a US\$ 9.4 en los primeros 8 meses de 1998.</p> <p>-Crisis asiática que afecta al Ecuador tanto por la disminución en la demanda de los bienes exportados a ese continente como por la caída de los precios de esos productos.</p>
1998-2002	<p>-Gran crisis bancaria (de los 40 bancos que tenía el Ecuador a la fecha del cambio de gobierno en agosto, once pasaron completamente a poder del Estado o fueron cerrados, entre ellos Filanbanco y Banco del Progreso, los dos mayores del país).</p> <p>-“Salvataje bancario” cuyo monto osciló entre cuatro y diez mil millones de dólares</p> <p>Firma de Tratado de paz con el Perú</p> <p>-Expansión del desempleo abierto, el subempleo y la pobreza urbana, esta última pasó de 36% a 65% (Larrea y Sánchez, 2003).</p> <p>-Adopción de la dolarización oficial de la economía a inicios del 2000 produciendo una inflación acumulada del 98%, que deterioró la capacidad adquisitiva de esta moneda en el país.</p> <p>-Empobrecimiento de los sectores medios y populares y éxodo masivo de personas jóvenes y mujeres a países europeos como España e Italia, se calcula que al menos 700.000 ecuatorianos dejaron el país a partir de 1998.</p> <p>-Extracción de ahorros y recursos públicos para salvar a los sectores financieros</p> <p>-Paro Nacional (enero de 2000).</p>
2003 -2005	<p>-Neopopulismo en Ecuador,</p> <p>-Participación de los indígenas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (CONAIE) y de sectores de izquierda del Pachakutik y del Movimiento Popular Democrático.</p> <p>-Compra de votos.</p> <p>-Cese inconstitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral. Nombramiento de tecnócratas ligados a grupos empresariales para dirigir la política económica</p>

	<p>ortodoxa.</p> <p>-Jornadas de protesta ciudadana para deponer al gobierno.</p> <p>-Elites quiteñas y guayaquileñas apresuraran la caída de Lucio Gutiérrez.</p>
2006 a la actualidad	<p>- Agotamiento de dos décadas de reformas neoliberales e incumplimientos manifiestos de las demandas sociales de amplios sectores de la población.</p> <p>- Política encaminada a recuperar el Estado como solución a la crisis.</p>

Fuente: Acosta (1996); Barrera (2001); León (2000); (Báez, 1995); (Albornoz, 1999); (Jácome, 1998); (Muñoz, 2006); (De la Torre, 2006).

2.5.2 Actores sociales y políticos protagonistas de la descentralización

A lo largo de la experiencia descentralizadora en el Ecuador, varios han sido los actores políticos y sociales que han estado directamente involucrados con su potenciación o con su freno. A nivel del Estado central, y a lo largo de dos décadas varios organismos dispersos con propuestas también muy disimiles entre sí, han realizado esbozos de propuestas técnicas, la mayoría de estas fracasadas, en parte por la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos que no mostraron esfuerzos contundentes por llevarlas a la práctica. A nivel estatal, podríamos identificar a los siguientes actores. En los inicios del proceso, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que enfrentó la descentralización con una visión puramente coyuntural. La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) que hasta su desaparición, formuló instrumentos legales que perdieron fuerza sobre regímenes cantonales y provinciales, así como una ley de regionalización. También estuvo en sus comienzos el desaparecido Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) que se inscribió en la línea del “fortalecimiento municipal” para emprender un proceso de descentralización sin tocar al centro (Carrión, 2006a). Por último estaría el Concejo Nacional de Modernización (CONAM) que realizó esfuerzos técnicos hasta que se fusionó con SENPLADES. Su apuesta fue por un equilibrio de poderes por funciones, niveles y regímenes. Contribuyó en el diseño de planes de transferencia de competencias, en los marcos legales y en varios diagnósticos sobre el proceso descentralizador en el país. La

apuesta de SENPLADES ha estado en el Plan Nacional de Desarrollo Social y productivo 2007 – 2015 (Starnfeld, 2007).

Por su parte, a nivel de los gobiernos seccionales desde sus inicios han estado liderando debates y propuestas la Asociación de Municipios de Ecuador (AME), la de Concejos Provinciales (CONCOPE) y CONAJUPARE. La apuesta de ellos ha sido por la adopción de nuevas competencias y del incremento de los recursos, así como el establecimiento de formas de relación con la sociedad civil distintas de las actuales. Los organismos no gubernamentales como el GTZ especialmente, han contribuido al proceso de evaluación de impacto, fortalecimiento de estrategias y generación de indicadores de gestión.

En cuanto a la sociedad civil y política la descentralización no en todos los momentos ha sido una demanda con un alto grado de apoyo (Carrión, 2006a). Por momentos ha sido más un sentimiento que una propuesta y más una reivindicación elitista que popular¹⁷. De hecho, los partidos políticos son los grandes ausentes del proceso (Starnfeld, 2007), aunque debido a su organización regional la han utilizado como bandera electoral. Un proyecto que se ha afianzado desde la sociedad es el de los pueblos indígenas a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. Tuvieron un protagonismo significativo con la Constitución del 98 y pretenden tenerlo ahora. Su participación electoral ha cooptado algunos poderes locales.

2.6 Dificultades, limitaciones y retos de la descentralización: una evaluación general del tema en Ecuador

Es innegable que en el país existe una tendencia histórica descentralizadora que toma fuerza en el siglo XX y con particular ahínco, desde finales de los sesenta hasta nuestros

¹⁷De todas formas somos conscientes que la descentralización interesa especialmente a las élites, pues son éstas las que se disputan “maneras de hacer” y “poder para hacer”, en tanto que el ciudadano común y corriente, salvo en ocasiones de polarización previa o identidades en disputa, le es indiferente si estas provienen del gobierno central o local.

días. Los esfuerzos descentralizadores también han estado articulados a marcos legislativos en los ámbitos político, administrativo y fiscal. Aún así queremos a continuación señalar algunas dificultades, limitaciones y retos.

2.6.1 Dificultades y limitaciones

- La descentralización en el Ecuador si bien ha sido una preocupación transversal en el discurso político, en la práctica social ha tenido que sortear múltiples problemas, entre otros, ausencia de consensos colectivos, falta de voluntad política, carencia de visión nacional, bloqueos institucionales para llevar a cabo las transferencias de recursos y competencias, debilidades en los sistemas fiscales y administrativos, entre otros factores.

-De otra parte, los actores sociales y políticos que en el país han impulsado el tema lo han realizado de una forma segmentada, heterogénea, unas veces desde miradas instrumentalizadoras, otras desde visiones localistas, regionalistas o dispares en sus objetivos y pretensiones, además de conflictivas entre sí, y sin tener un horizonte política que busque la consolidación de un nuevo tipo de Estado que a la par que sea descentralizado garantice eficiencia en los servicios que preste y sobre todo supere la relegación e inequidad territorial que ha existido en el país (Peña, 1999).

-A lo largo del proceso histórico descrito arriba, la descentralización ha tenido que afrontar y resolver desafíos como la mala articulación de la organización territorial con las definiciones sectoriales, predominando esta última sobre la primera; la falta de coordinación entre las autoridades electas y designadas; el subdesarrollo de las relaciones de complementariedad, persistiendo el egoísmo y el celo institucional; la mala comprensión de los beneficios de la desconcentración de competencias a las provincias; la persistencia de organismos con autonomía disfuncional que actúan fuera de la estructura del Estado y que son creadas de forma circunstancial.

-El arraigado clientelismo local y la precariedad institucional dejan mucho que desear frente al proceso descentralizador. Según la AME (Asociación de Municipalidades del

Ecuador) más del 70% de los Municipios existentes se ha conformado de forma ilegal por no cumplir los requisitos técnico-legales, también según el AME solo el 20% de los municipios del país tiene capacidad para asumir sus funciones de gestión, administración y operación de programas y proyectos (Villavicencio, 2004). Este aumento desmesurado de municipios ha ido a la par de la reproducción de caudillismos locales, provocando un aumento de voces que presionan por transferencia de recursos, coadyuvando en la fragmentación a gran escala del poder político a nivel de los territorios (Ojeda, 2004)¹⁸.

-En lo que respecta a la relación de los niveles de gobierno en la aplicación de las políticas de descentralización, ha sido la descoordinación, la desconfianza, el boicot mutuo, la rivalidad, la ausencia de colaboración mutua, el recelo político-institucional y hasta personal entre los dos niveles de gobierno existentes en el Estado ecuatoriano en el territorio hasta la Constitución del 98. Esto es, de un lado el gobierno o régimen autónomo constituido por aquellas instituciones de gobierno y de poder local que son electas por los ciudadanos de sus respectivas circunscripciones político-administrativas tales como Juntas Parroquiales, Cantones y Concejos Provinciales, con las del régimen dependiente que son los niveles de representación con las que el Ejecutivo o el gobierno central posee en las circunscripciones territoriales como direcciones ministeriales o gobernaciones por otro.

-El ambiente poco colaborativo entre niveles de gobierno empeora, debido a la superposición de competencias y a la no complementariedad entre ambos niveles, y la cultura inmediateista y clientelar con la que se ha caracterizado la gestión pública de ambos niveles de gobierno siendo los perjudicados los ciudadanos, el desarrollo y los recursos públicos que son de esta manera desperdiciados. A esto se suma la persistencia de organismos autónomos o regionales de desarrollo que han actuado por fuera de la estructura

¹⁸ Para el caso colombiano Uribe (2009) ha señalado que si bien el gasto social descentralizado apalancado por las transferencias indujo una modernización de la gestión pública territorial y mejoró algunos indicadores sociales en todo el país, el desafío que representan el conflicto armado y las *zonas marrones* de la geografía política colombiana ha sido fuente de efectos perversos en el proceso descentralizador. Así, la exacerbación de la competencia política en el nivel local, en vez de alentar la sustitución de “balas por votos”, escaló la violencia de los grupos armados contra las autoridades y funcionarios municipales. Las transferencias resultaron un “botín de caza” muy atractivo para estos grupos, que hizo del “clientelismo armado” una fuente de financiación y una estrategia para comprar lealtades entre la población con recursos del Estado.

del Estado y que han sido creadas de forma circunstancial y a merced de la coyuntura o demandas político-locales completamente desarticuladas de visiones nacionales (Peña; 1999).

-Las transferencias de competencias se han realizado a regañadientes, a cuenta agotas y con el ánimo de transferir lo menos importante. En este sentido, se puede afirmar que los logros en transferencias de competencias siguen siendo limitados. A 2004, se habían gestionado 244 competencias respecto a las más de 2.200 competencias generales que podrían descentralizarse y solo 41 de los 219 municipios existentes habían adquirido un total de 62 competencias, en tanto que los Concejos provinciales no habían adquirido ninguna. De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 habían sido efectivamente transferidas, 137 contaban con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallaban en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias. El principal interés de los gobiernos seccionales se evidenciaba para el 2004 en tres temas; ambiente, turismo y bienestar social. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación, la vivienda y la salud.

- Sigue existiendo rigidez de los ingresos públicos del gobierno central, marcada por la alta preasignación (un 30% de los ingresos tributarios ya lo está). Esto impide su capacidad de asignarlos eficazmente a la par que se ha dado un conflicto permanente entre localidades, provincias y sectores traduciendo todo ello en una cultura rentista. Así todo el presupuesto del estado ha sido altamente rígido (Sánchez, 2004).

- Se presentan enormes limitaciones en las finanzas locales como son la estructura de ingresos y egresos, la alta dependencia de los gobiernos locales a las transferencias del gobierno central, la limitada capacidad de estos organismos a generar sus propios recursos, con gastos que privilegian la reelección antes que la prioridades locales. A esto se suma la gran atomización y heterogeneidad de los municipios, la ausencia de incentivos a buenas

gestiones, esfuerzo fiscal y aspectos de participación (que son tratados de manera muy general) así como la ausencia de requerimientos importantes en términos de eficiencia, transparencia y direccionamiento del gasto en todas las leyes que han favorecido la transferencia de recursos como por ejemplo la de la distribución de 15% de los ingresos corrientes del gobierno central a los gobiernos locales que ha sido ágil en los hechos¹⁹.

2.6.2. Desafíos

El proceso de descentralización posee por si mismo sus complejidades así como sus demandas en torno a la generación de capacidades o superación de desafíos por parte de los gobiernos seccionales autónomos. Entre estos podríamos mencionar:

1. Claridad en que la gestión de transferencia de competencias parte de los gobiernos locales no siempre está asociada con los verdaderos problemas sociales y los entornos políticos.
2. Todo proceso de transferencia tiene sus costos que deben ser asumidos por alguien, más aún cuando los rediseños institucionales y administrativos que demandan la transferencia de competencias son costosas. El asunto es saber cómo se distribuyen las cargas de estos costos y en qué niveles.
3. La falta de experiencia por parte de los gobiernos locales puede repercutir en la calidad o cobertura de los servicios que sean descentralizados.
4. Puede darse duplicidad de funciones, recursos, información u otros recursos mientras se lleva a cabo el proceso de transferencia a los gobiernos seccionales por parte de los ministerios dado que este es un proceso lento y cuyos ritmos están marcados por las

¹⁹Bolivia y Venezuela transfieren cerca del 20% de los ingresos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Colombia es el que más grado de descentralización fiscal tiene, transfiere cerca del 45% a los gobiernos departamentales y municipales. Ecuador está más avanzado que la mayoría de los países centroamericanos, en los cuales la participación de las transferencias generalmente no excede el 5% (López Cáliz y Melo, 2006).

capacidades reales que tengan los municipios en recursos humanos, administrativos y de ejecución.

5. El fortalecimiento institucional de los municipios y gobiernos, locales debe de estar acompañada de la participación social en todas las facetas del gobierno.

6. No se puede pensar o concebir a la descentralización como lo ha sido tradicionalmente en el en Ecuador, es decir a través de sesgos regionalistas, localistas o bajo banderas políticas en las que se ve al Estado como el causante de todos los males y una demanda fuerte sobre los recursos públicos que en gran medida no son generados por los gobiernos locales.

7. Habría que mirar con detenimiento en qué medida la descentralización fiscal podría estar favoreciendo a grupos oligárquicos que detentan el poder de forma directa o indirecta en las localidades.

8. La tributación local y su fortalecimiento por parte de los gobiernos locales merece un cuidadoso análisis en vista de que los costos de las competencias nuevas que asumirían estos gobiernos no pueden ser trasferidas en sus costos reales a los ciudadanos.

3. La descentralización y su impacto en el Municipio

Al final del capítulo dos tratamos de señalar las dificultades, limitaciones y retos de los procesos y prácticas descentralizadoras en el Ecuador. Sin embargo, no focalizamos nuestra atención en el espacio donde las mismas han tenido su concreción, el municipio. Este capítulo quiere contribuir a mostrar sus impactos, no sin antes contextualizar la evolución y desarrollo del mismo, las dificultades en los procesos de transferencia de poder y de recursos desde el estado central.

3.1 Evolución y desarrollo de los municipios en el Ecuador (Siglo XIX-2000).

En América Latina los municipios preceden históricamente a la conformación de los estados nacionales modernos. El municipio ecuatoriano es una de las instituciones de mayor tradición y es la instancia articuladora de las necesidades de la población hacia el Estado en distintas etapas históricas y se ha convertido en la figura de mayor estabilidad frente a la inestabilidad reinante en las alianzas nacionales y regionales (Ayala, 1991). Sobre la base municipal se estableció el control de los territorios desde el siglo XIX. Incluso, su consolidación fue la expresión de un gran debate entre las élites políticas nacionales respecto a la relativa autonomía de la institución municipal y, en términos más generales, respecto al sistema administrativo más idóneo para un país como el Ecuador" (Maignashca, 1994).

Ahora bien, entre líneas podemos entrever que el fundamento legal del municipio ecuatoriano es la autonomía, sin embargo, esta institución debe leerse cuidadosamente, como lo hicimos notar en el anterior capítulo, bajo la lupa histórica de la persistente tensión cíclica, entre las tendencias autonomistas locales y regionales y la imposición de modelos centralistas de política provenientes desde el Estado. En ese sentido, desde sus inicios el municipio fue un escenario que desarrolló cierta autonomía de gobierno para los colonizadores y luego para los criollos, al punto de ser el lugar donde se gestaron las

rebeliones de la nobleza criolla.²⁰ Entre las actividades que realizaba el municipio de la época estaba la administración de justicia (en el ámbito establecido por la corona) la policía y la vigilancia, el abastecimiento de víveres, el control de pesas y medidas, la salubridad, el mantenimiento de caminos, la distribución de tierras y la fijación de límites.

Este espacio de democracia incipiente fue suprimido en 1620 por ser una amenaza a las tendencias centralizadoras de la colonia española. Posteriormente, el municipio volverá a cobrar importancia durante la época de Independencia, a partir de 1800, y es desde los cabildos que se constituyen las “Juntas”, las cuales permitirán que la aristocracia de la época exprese sus pretensiones autonomistas. Ese es el origen autonómico del municipio ecuatoriano, sin embargo es una “autonomía sesgada” porque en él sólo estaban los intereses de los criollos que veían suprimidos sus derechos por parte de la Corona. En el fondo, jamás fue un espacio de reivindicación de justicia y mucho menos un espacio que expresara la voluntad popular.

Lo que sí podemos afirmar, es que el municipio ecuatoriano logra aglutinar a las élites locales de distinta estirpe, las cuales encuentran un reducto donde expresar sus necesidades y por tanto su postura regional. En la República, a partir de 1822 hasta 1830, esta instancia vuelve a tener un enfrentamiento con las políticas centralistas de Simón Bolívar quien suprime las municipalidades por considerarlas una carga para los ciudadanos, ya que los impuestos que estas cobraban tenían muy pocas utilidades al público (Rosales 1997). En estos municipios estaba representada parte de la aristocracia local de lo que en ese entonces era la Gran Colombia; esta aristocracia se veía amenazada en su autonomía y en los beneficios que esta institución les brindaba, al punto de ser los principales enemigos de la propuesta de Unidad de Simón Bolívar y quienes lucharían por su secesión.

A raíz de la disolución de la Gran Colombia en 1830, se crea la República del Ecuador. Entre los artículos de la Nueva Constitución está la instauración de los Concejos

²⁰La mencionada Revolución de las Alcabalas 1592 y la Revolución de los Estancos 1765. En ésta última, llegan a participar los gremios artesanales quiteños que constituían cabildos por barrio y en gran parte eran constituidos por población mestiza.

Municipales. Ya mencionamos también anteriormente, que con la Constitución de 1830 se dispondrá que el Ecuador se divida en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Cada Cantón o la reunión de alguno de ellos en circuito estaría regido por un corregidor (alcalde) que ejercería sus funciones por cuatro años y que podría ser reelegido por buen comportamiento. Esta medida tuvo varias bondades para la élite de la época, ya que se produjo un acuerdo de unificación de los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca, otorgándoles ciertos niveles de autonomía y representación local. Esto no significó una real autonomía del Municipio, dado que durante los primeros años del republicanismo existió un fuerte control por parte del Ejecutivo. El acceso al municipio sólo estaría abierto para una minoría, en este caso hacendados y comerciantes²¹ (Velasco 1988).

Es hasta la Constitución de 1906 (específicamente en el Art 114), donde se declara al municipio como una entidad independiente, siempre y cuando sus actos no sean contrarios a las leyes generales del país. Este período de incipiente modernidad termina con la masacre de los liberales y con el inicio de una nueva etapa “El Estado Oligárquico”, en la que confluyeron la base terrateniente, los sectores de comerciantes, banqueros y agroexportadores. Aquí el municipio jugó un papel de vital importancia ya que ante la crisis del Estado central, fue la única instancia de gobierno que logró hacer algo a favor de la población, lo que favoreció el carácter regional de los municipios de la época.

Una Asamblea de Municipios reunida en Quito a comienzos de marzo de 1931, discutió sobre la autonomía municipal y el papel que podían cumplir los municipios adoptando medidas tendientes a la protección de la industria harinera y el fomento de la agricultura, ambos temas centrales para la política nacional. En esa ocasión, la voz cantante la tenían los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Una década más tarde, el Primer Congreso de Municipios reunido en 1941 ya incorpora temas de tipo rural y consideraciones que iban más allá de los municipios capitales de provincia, aunque estos siguen siendo las voces predominantes. Ese congreso muestra el anhelo de impulsar vías de comunicación tanto

²¹Entre las condiciones necesarias para ser Alcalde o miembro del Concejo se requería ser ciudadano, lo que significaba saber leer y escribir, tener una propiedad valorada en 300 pesos, ejercer alguna profesión o industria útil, no ser ni sirviente ni jornalero.

regionales como interregionales para lograr la intercomunicación nacional. Existe sin embargo, una demanda de ciertos cambios agrarios que enunciaban algunos municipios en torno a la necesidad de tierras para campesinos y ensanche de poblaciones. (Ibarra 2005). Como vimos en capítulos anteriores, es hasta 1972, época donde inicia la explotación petrolera, que el Estado ecuatoriano cooptado por los militares, toma el papel rector de la planeación y construcción del Estado, centralizando nuevamente varias de las competencias que ya asumían los municipios, como educación o salud.

Es en esta etapa donde se crea la Ley de Régimen Municipal en 1971, en la cual se dispone al municipio como una sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción. Durante la dictadura militar (1972-1979) las funciones de los alcaldes y prefectos, en la mayoría de los casos, quedarán prorrogadas. Es decir, aunque se suspenden las elecciones y se delega la autoridad desde el Gobierno Central, algunos alcaldes y prefectos no son removidos y continúan ejerciendo sus facultades. Esto en parte por la importancia que habían adquirido las elites locales para la gobernabilidad del país. Los militares centralizaron toda la renta petrolera y otros recursos financieros en el concepto de la Caja Única, cobrando importancia las transferencias a los gobiernos seccionales, las cuales triplicaron los ingresos seccionales canalizados a través del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR, 1971- 1990) (Conam, 2006).

La cantidad de recursos disponibles excedió la capacidad de inversión a nivel local. Estas transferencias, sin duda, equivalían a una forma de redistribución financiera y de descentralización fiscal pero sin concederles la autonomía política en Municipios y Concejos Provinciales. Así termina una etapa que nos permite entender al municipio en la época previa al regreso a la democracia en 1979. A partir del retorno democrático inicia una “nueva etapa” para el municipio ecuatoriano, se ven cambios legales significativos y logros fiscales cuantiosos para los municipios. Aún así, esto no se refleja en una capacidad decidida para asumir competencias amplias. Por ejemplo, durante el período del FONAPAR lo único que existe es transferencia de recursos, que en la mayoría de los casos

es superior a la capacidad de inversión a nivel local. Es decir hubo dinero sin la capacidad para tomar decisiones en torno al Municipio (Conam, 2006). De todas formas, en la Constitución de 1979 se reinstaura el sistema de elección popular para alcaldes municipales y autoridades de Concejos Provinciales. De igual manera, los gobiernos seccionales generaron nuevas presiones fiscales para mayores participaciones en el presupuesto nacional.

Ahora bien, con la crisis de la deuda en el año 1982, el Ecuador se ve obligado a declarar la moratoria de sus deudas, a pesar de ello las provincias y cantones lucharon cada uno por su lado o agrupándose regionalmente para beneficiarse con leyes especiales que transfirieran recursos desligados de la transferencia de competencias. Esta práctica discrecional por parte del gobierno continuó hasta 2006, fecha en la cual tenían aprobadas alrededor de dieciocho leyes especiales con diferentes asignaciones de recursos (Conam, 2006). A través del Fondo de Desarrollo Seccional se introducen nuevos criterios de distribución y se genera un aumento en las transferencias. Para los gobiernos locales ésta representó la fuente más importante de recursos, aunque paralelamente persistieron las leyes especiales con efectos discrecionales. Con el FODESEC se creó también el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) que canalizó recursos, mediante créditos, provenientes del exterior hacia los Municipios del país, enfocados al fortalecimiento institucional y la ejecución de obras de infraestructura.

Con la *Ley de Modernización del Estado* que creará al Concejo Nacional de Modernización (CONAM), convertido en el responsable de la política nacional de descentralización, se dispondrá de la ejecución de un *Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración* que debía detallar las competencias y recursos a transferirse. Como la mayoría de los esfuerzos en torno a la descentralización, este plan nunca entró en funcionamiento a pesar de los ocho años de intentos fallidos. Lo que sí tuvo viabilidad en el marco de la descentralización fueron las leyes de transferencia fiscal como la *Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales* que transfiere el 15% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto sin correspondencia alguna con competencias. Esto significó que los Municipios incrementaban sus ingresos

pero no tenían ninguna obligación de asumir corresponsabilidades. Se confirma entonces la capacidad de incidencia de ciertos gobiernos locales en las estructuras de decisión como el Congreso o el mismo Ejecutivo, que lograron aprobar leyes donde el principal elemento fue el presupuesto.

Con la Nueva Constitución de 1998, todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de ser descentralizadas, con excepción de la defensa y la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado y la deuda externa. Sin embargo sólo un 5% de las competencias han sido asumidas desde entonces. Sin duda, como lo comentamos en el capítulo anterior, esto obedece a que no existen motivos reales para que los Municipios quieran asumir el proceso de descentralización, quizá en parte por la permisividad de la ley a través del sistema voluntario para asumir competencias.

Para 1999, año de severa crisis económica del país como se observó anteriormente, municipios de la costa del país liderados por Guayaquil, inician una campaña por la autonomía cuyo principal interés es presionar al Gobierno Central por más recursos. Ante estas presiones, en el año 2000 se conforma la *Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales* que intentó canalizar el debate sobre la descentralización presentando una propuesta de un “Nuevo Modelo de Gestión” en lo político, administrativo y fiscal, que proponía líneas de acción para un estado descentralizado.

Cuadro 5. Marco Constitucional sobre descentralización y municipalidad

Constitución 1830	Dispone que el Ecuador se divida en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Cada Cantón o la reunión de alguno de ellos en circuito estaba regido por un corregidor (alcalde) que ejercía sus funciones por cuatro años y que podía ser reelegido por buen comportamiento
Constitución 1861	Alude a las competencias y atribuciones del Municipio: policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales y fomento de los establecimientos públicos.
Constitución 1878	Se prohíbe al Congreso menoscabar las atribuciones constitucionales que pertenecían a las autoridades del régimen seccional.
Constitución 1906	Se incorpora la disposición sobre autonomía municipal. El Municipio será absolutamente independiente de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes nacionales.
Constitución 1945	Se crean las asociaciones entre municipios.
Constitución de 1946	Se incorpora normas sobre la autonomía económica de las municipalidades y se destaca la prohibición de que se prive a los municipios de todo o parte de su derecho sobre el producto del impuesto a la propiedad urbana.
Constitución 1967	Se prohíbe que el Congreso prive a las municipalidades de sus rentas, sin concederles al mismo tiempo ingresos equivalentes. Se establecen normas para la asignación de recursos a los organismos del régimen seccional y se determinaron las principales rentas que debían asignarles, entre las que se cuentan los impuestos a la propiedad urbana y a las ventas finales.
Constitución 1979	Se reinstaura el sistema de elección popular de Municipios y Concejos Provinciales.
Constitución 1998	Se enfatizan en diversos niveles de desconcentración administrativa designados desde el gobierno central para la planificación y administración de la política nacional al nivel regional, provincial, cantonal y parroquial
Constitución 2008	Se estatuye el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa por el cual a todos los niveles de gobierno habrá una instancia para la definición del plan correspondiente de desarrollo con el concurso ciudadano

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las constituciones

3.2 Balance sobre los alcances y limitaciones de las transferencias de poder y de recursos desde el Estado central hacia los gobiernos municipales.

En la región andina, el proceso más significativo de descentralización ha sido dirigido hacia niveles subnacionales. Si se intenta una sistematización de las experiencias, se pueden encontrar, al menos, cuatro diferentes formas de descentralización de competencias: una de tipo uniforme, una de carácter flexible, un sistema que cuenta con un mecanismo de interlocución y un sistema que cuenta con una política nacional orientadora. Muchos de los países comparten componentes de las diferentes formas señaladas²².

²² Los sistemas uniformes, ocurren generalmente en los países donde la voluntad política para llevar adelante

El caso Ecuatoriano ha funcionado bajo un sistema de transferencias flexible, en donde se necesita de las dos partes del sistema para lograr la transferencia. Este modelo ha resultado problemático y poco efectivo para el país. En primer lugar, porque no permite un proceso progresivo, ya que no siempre existe en las partes la voluntad para llevar a cabo la transferencia. Por tanto, la inseguridad, la impredecibilidad, la descoordinación y hasta la parálisis del proceso ha sido una característica de la descentralización en el Ecuador. Por otro lado, se presenta descoordinación al momento de asumir las competencias entre gobiernos locales y el gobierno central, dado que permite a cada uno organizarse como crea conveniente. La desventaja más grande de los sistemas flexibles es, sin embargo, que se basan en el poder de negociación de las partes. No gozan de la misma posición un municipio pequeño y uno grande, aunque tengan la misma voluntad para asumir competencias (Frank 2003).

En Ecuador también aplica una estrategia flexible, ya que la *Ley de Descentralización y Participación Social*, que tuvo efecto hasta el 2008, prevé los convenios como mecanismo principal de transferencia. Salvo en algunos casos, la frustración del proceso es general, porque se basa, justamente, en la voluntad mutua de las partes que, sin incentivos para la descentralización, es baja, tanto en el poder central como en los gobiernos subnacionales. (Frank 2003).

Sin embargo una de las grandes falencias del Sistema Ecuatoriano, es que no hay instrumentos claros para medir las transferencias y eso principalmente porque hay una

el proceso es muy alta, por ejemplo, Bolivia, Colombia y Perú. Los sistemas flexibles, por su parte, se construyen sobre la voluntad mutua, tanto del que transfiere como del receptor de la competencia. A diferencia de los sistemas uniformes, esta estrategia permite tomar en cuenta tanto la capacidad de gestión, en algunos casos reducida, como la gradualidad en el tiempo, lo que garantiza máxima flexibilidad en la aplicación. Ejemplo de ello, son Ecuador, Venezuela. Un sistema de *interlocución* se refiere a los procesos que necesitan otra instancia a parte del Gobierno Central y los Gobiernos locales que permita la transferencia haciendo un papel de interlocución entre las entidades. Es quizá, el caso de Venezuela. El mecanismo de interlocución puede muy rápidamente institucionalizar la falta de confianza en la capacidad de gestión de los entes receptores aunque, en muchos casos, la capacidad del nivel central no es mayor que la de los subnacionales. Finalmente el sistema que cuenta con *Política nacional*, es una cuarta estrategia que empieza a perfilarse para realizar la transferencia de competencias con base en una política nacional de descentralización y desconcentración, expedida por parte del gobierno nacional. Frente a este último sistema, en el Ecuador, se está diseñando una política que se convertirá en una guía para el proceso. Estas ideas han sido extraídas de Frank (2003).

superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno. Lo que es claro, es que en el nivel intermedio existe duplicación de funciones entre los Concejos Provinciales y los organismos descentralizados, en las funciones de manejo de cuencas hidrográficas y en la construcción de infraestructura de riego y saneamiento ambiental. Como lo señalaba la *Ley de Descentralización 1998*, la mayor parte de demandas de competencias que han sido presentadas a la Entidad Central se han concentrado en la suscripción de convenios, pero no se ha convertido en un instrumento válido o vinculante a la transferencia efectiva de competencias y recursos.

Aquí es importante mencionar que aunque la descentralización sea vista como necesaria y generalmente positiva, también genera grandes dificultades y costos para un país cuando ésta se hace de una manera desorganizada y sin una correcta planeación. De hecho, al final del segundo capítulo mostramos los grandes costos que ha acarreado para el país, una descentralización de este tipo. De todas formas, en lo que sigue analizaremos las tres condiciones necesarias de la descentralización: asignación de competencias, de recursos y poder político.

3.2.1 Asignación de competencias

Si retomamos el texto Constitucional de 1998, en el artículo 226, vemos que la descentralización es obligatoria cuando una entidad seccional, para nuestro caso el municipio, la solicite y tenga la capacidad para asumirla. La pregunta aquí es ¿Qué ha significado esto en términos políticos? En comienzo podemos señalar que en 2001, un reglamento a la *Ley de descentralización del Estado y la participación social* determinó los mecanismos operativos para que las instituciones centrales transfirieran las funciones, competencias y recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas, tras verificar su capacidad de asumir esas nuevas responsabilidades vía la definición de convenios.

Ahora bien, para que una competencia sea aceptada y posteriormente gestionada se necesitan seis requisitos:

- Demanda de la competencia por parte del gobierno seccional al Ministerio correspondiente.
- Negociación: se definen las atribuciones y los recursos.
- Suscripción del Convenio de transferencia de competencias.
- Ejecución de la competencia a cargo de la entidad seccional receptora de la competencia.
- Acompañamiento y fortalecimiento institucional para la gestión eficiente de la nueva competencia.
- Control y seguimiento por parte de la entidad rectora (Ministerio competente).

Este sistema condicionado hace que exista un régimen general de competencias, funciones y gestiones transferidas para todos los gobiernos cantonales y que las restantes se vayan atribuyendo según las peticiones de los gobiernos seccionales. Los condicionamientos para la delegación de competencias buscan reforzar la planificación, la gestión, el conocimiento especializado en ámbitos de ordenamiento territorial y la prestación de servicios en los municipios. Por un lado, los condicionantes operativos buscan mejorar la capacidad y el conocimiento de los ayuntamientos en el ámbito jurídico, institucional, de recursos humanos, de gestión y de diseño de procesos. Por otro lado, los condicionantes económicos se refieren a la capacidad recaudatoria de los gobiernos seccionales. Esto hace que los municipios más pequeños y las provincias dependan más de los vínculos políticos para lograr las competencias.

Sin embargo, pese a la normatividad, hasta la fecha la petición de nuevas competencias ha sido desigual entre los gobiernos seccionales, especialmente entre gobiernos municipales y provinciales. Las competencias transferidas atienden especialmente a los ámbitos de educación, salud y medio ambiente. Este modelo de descentralización ha hecho que la planificación y el desarrollo local se hayan incorporado en la agenda de muchos gobiernos seccionales. A este hecho hay que sumarle la pérdida de poder de la planificación nacional que, después de once planes de desarrollo, no parece que puedan dar respuesta a la heterogeneidad de los problemas locales, como se hizo en la década de los sesentas y setentas (IIG, 2005).

Dada la incapacidad y el riesgo de articular un régimen local común, el sistema asimétrico de delegación de competencias está permitiendo que algunos municipios accedan a mayores niveles de autonomía, pero otros no. A su vez, la politización del proceso abre nuevos espacios para establecer pactos puntuales de gobierno que facilitan la gobernabilidad del país. El asunto aquí es que no todos los gobiernos seccionales participan en igualdad de condiciones de este proceso.

3.2.2 Asignación de Recursos²³

Tal heterogeneidad en el mundo cantonal provoca que los recursos económicos de cada municipio sean muy diferentes. Existen tres fuentes principales de financiamiento municipal, a saber: las transferencias desde otros niveles de gobierno, el endeudamiento y los ingresos propios, sobre todo los impuestos relacionados con la propiedad, los espectáculos y las transacciones de bienes inmuebles, además del cobro de tasas y tarifas.

Los municipios más grandes cuentan con un mayor número de contribuyentes que, por lo general, son más acaudalados que los que habitan las zonas rurales y los municipios más pequeños. Además los municipios grandes tienen una trayectoria más larga de gestión que los municipios más pequeños y de más reciente creación. Es por ello que los ingresos propios y la capacidad de endeudamiento de los municipios más grandes son muy superiores. Si se tiene en cuenta que los de más de 50.000 habitantes acogen más de un 75 por ciento de la población del país, es posible afirmar que, dada la urbanización creciente, los esfuerzos por crear un municipalismo fuerte tendrían su razón de ser. En este sentido, en estos municipios, el porcentaje de los ingresos propios sobre el total del presupuesto es del 27,53 por ciento, porcentaje muy elevado si se compara con la media de la región andina y latinoamericana. En contraposición, los municipios de menos de 50.000 habitantes ofrecen

²³Las prácticas presupuestarias fácticas difieren de la norma de asignación de recursos (ley del 15%). En teoría, en enero de cada año fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas, compromete a un cierto nivel de transferencias, esto se formaliza en Acuerdos Ministeriales en los que se realiza una lista de ingresos y se indican los montos a ser transferidos. Los gobiernos locales asumen esos acuerdos como referencia para formular sus propios presupuestos. Sin embargo, en la práctica, el monto de los ingresos totales transferidos tiende a desviarse del monto planificado. Son frecuentes los ajustes presupuestarios dentro del año, y la presupuestación local se convierte en un ejercicio continuo que dura todo el año y que limita los recursos (Cfr. López -Cáliz y Melo, 2006).

unos datos más negativos. Éstos representan una cuarta parte de la población, aun cuando significan tres cuartas partes de los cantones del país. En este grupo de municipios las transferencias representan el 91,72 por ciento de sus ingresos, lo que les hace ser muy dependientes de las mismas. Lógicamente, su capacidad para generar ingresos propios es muy baja, no llegando ni a un 4% de promedio.

El régimen local actual es el resultado de un proceso que intenta compaginar el desarrollo de los municipios rurales, más pobres y pequeños, con el de las ciudades y pueblos más grandes. La escasa población y capacidad de recaudación sitúan a los municipios más pobres en desventaja para asumir competencias del gobierno central, que normalmente las concede a municipios más grandes. Sin embargo, los municipios más pequeños y pobres deben afrontar necesidades más acuciantes en educación y salud. Esto ha provocado que la participación en la gestión de las organizaciones territoriales de base, las ONGs y los organismos multilaterales resulte básica para el desarrollo local.

A pesar de ello, las transferencias entre 2000 y 2005 representan el 67% y similar porcentaje entre los ingresos tributarios y otros ingresos (16% y 17% respectivamente). Si se consideran los ingresos promedio entre los años 2000 y 2005, las provincias del Guayas y Azuay dependen 41% más de las transferencias en comparación con los ingresos tributarios, a diferencia de la provincia de Pichincha, la cual registra más ingreso de fuentes propias que el resto de provincias del país. Las provincias restantes dependen de un 80.6% de las transferencias del Gobierno Central, esto responde a la Ley del 15%. Solo se registra una capacidad del 8.5% para generar ingresos propios.

Cuadro 6. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Seccionales

Provincia	Promedio 2000 - 2005		
	Ingresos Tributarios	Transferencias del Gobierno Central y otros	Otros Ingresos
Azuay	24,11%	65,21%	10,68%
Guayas	17,06%	58,44%	24,50%
Pichincha	34,12%	52,86%	13,03%
Resto	8,56%	80,69%	10,75%

Fuente: Chauvin y Pérez (2007)

3.2.3 Asignación de Poder Político

Cuando hablamos de asignación de poder político, nos referimos a la autonomía política de los gobiernos seccionales ante el poder central, es decir, si poseen o no libertad para ejercer sus funciones. Para analizar este punto es necesario señalar que el progreso del poder local en Ecuador está condicionado a su heterogeneidad y a la alta dependencia del proceso político nacional, lo que requiere de lecturas diferentes en cada cantón o municipio, ya que cuentan con realidades socioeconómicas distintas. En este sentido, llama la atención la gran cantidad de municipios que ni siquiera han sido conformados de forma legal; más de tres cuartas partes de los municipios del país tienen una población menor de 50.000 habitantes, aunque éstos únicamente asientan una tercera parte de la población total del país. Esto a pesar que la Ley determina que un requisito para la creación de un municipio es que dispongan de más de 50.000 habitantes. Esta excesiva subdivisión política ha sido interpretada como poder político para algunas localidades, sin embargo, no es más que la presión de algunas élites nuevas por tener cuotas de poder, la mayoría de ellos apoyados por fuerzas políticas.

Cuadro 7. Municipios por rango poblacional en el Ecuador

Rango Poblacional	Hasta 20.000 Habitantes	De 20.000 a 50.000 habitantes	De 50.000 a 300.000 habitantes	Más de 300.000 habitantes	Todos
Nº Municipios	101	65	45	4	215
% Municipios	46,98	30	23,93	1,86	100
% Población	9,03	15,53	37,10	38,04	100

Fuente: Ojeda (2004).

Los Municipios no sólo han pretendido fortalecerse a través de los procesos de descentralización, también han sido fuente de poder para algunas fuerzas políticas, entre las cuales ha existido una especie de intercambio desde el apoyo legislativo a gobiernos minoritarios por parte de partidos políticos de corte regional con escasa representación en el legislativo, a cambio de obras públicas y transferencias para sus regiones (IIG, 2005).

Este tipo de intercambio se ve favorecido por el elevado precio en términos electorales que tiene el apoyo al gobierno (apoyo que dependerá de las coaliciones políticas electorales), lo que incentiva a los legisladores a buscar contrapartidas a corto plazo para sus bases electorales regionales. Esto se ve reforzado por la visión *cortoplacista* de los partidos, provocada por las continuas contiendas electorales que se derivan de la renovación cada dos años de los Concejos Municipales.

Resulta quizás paradójico que ante la elevada polarización y fragmentación geográfica, la descentralización no haya avanzado hasta bien entrada la democracia. Las causas de este estancamiento se encuentran en la combinación de un sistema esquizofrénico donde conviven en tensión el regionalismo y el centralismo y la existencia de múltiples actores estratégicos, en nuestro caso actores con poder de veto e intereses contrapuestos que a la vez que pueden facilitar la descentralización, también pueden dificultar la toma de decisiones de índole nacional en el país.

Cuadro 8. Características de los municipios ecuatorianos (2002)

Sector	s/f	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Tot.
Agricultura								
Convenio					1			
Solicitud de Comp	1				5	1	5	7
Competencias en operación								
Ambiente								
Solic. / Conv. Competencias	1				75	1		77
Competencia en operación			1					1
Bienestar Social								
Solicitud de Competencias	8				34	4		46
Competencia sin operar				13	4	4	1	22
Competencia en operación			1	4	2	3		11
Educación								
Solicitud de competencia				8	5	1		14
Competencia en operación				1	1	1		3
Salud								
Solic./ Conv. Competencia				1		5	1	7
Competencia en operación								
Tránsito								
Solicitud de competencia	2				1			3
Competencia en operación		2						2
Turismo								
Solic. / Conv. Competencias	2			10	7			19
Competencias en operación	3	1		24	13			41
Vialidad								
Solicitud de competencias							1	1
Competencias en operación								
Vivienda								
Solicitud de Competencias	7				1			8
Competencias en operación				1	1			2
Aeropuertos								
Solicitud de Competencias						1		
Competencia en operación			2					2

Fuente: Conam (2005).

4. Las experiencias de Quito y Guayaquil

Como lo señalamos en la introducción, nuestro trabajo intentaba demostrar dos hipótesis. La primera hacía relación a la tensión entre la tradición regionalista y el modelo centralista de Estado. Hemos mostrado que esta tensión habría por momento facilitado pero también impedido la implementación de políticas descentralizadoras. La segunda, sugiere que la proliferación de actores con poder de veto en la arena nacional ha sido decisiva a la hora de facilitar, frenar o entorpecer estas políticas. A continuación, queremos evidenciar, tras la realización de algunas entrevistas en los municipios de Quito y Guayaquil, así como la revisión de diversos informes de gestión y balances sobre la temática, en qué sentidos operan los bloqueos institucionales y la gran incapacidad institucional para consolidar procesos y políticas de descentralización en Ecuador.

4.1 Características sociodemográficas de Quito y Guayaquil

Ambas ciudades son las más pobladas del país. Quito cuenta con una población de 1'800.000 habitantes y Guayaquil de 2'000.000, es decir que casi un 40% de la población total se encuentra en ellas. De la misma manera en estos dos municipios se concentra el 80% de las empresas modernas lo que implica que el ingreso nacional proviene también de ellas. Correlativamente, el valor recaudado por impuestos a la renta y al valor agregado, suele alcanzar 83-86% del total nacional.

A pesar de ello las diferencias sociales son marcadas. En Guayaquil el nivel de pobreza es de casi el 50% de la población, mientras que en Quito es del 30%. La importancia de Quito en la vida nacional tiene una condición histórica, como ya lo señalamos en el segundo capítulo. El municipio de Quito, fue el principal referente urbano del territorio desde la Colonia hasta el S. XVIII. Sólo a partir del inicio de la producción cacaotera en la cuenca del Guayas, Guayaquil inicia un ciclo expansivo que le permite disputar la hegemonía con Quito. La modernización propia del período agroexportador coincide con la afirmación de la república y de los contenidos liberales que progresivamente transformarán la estructura del Estado nacional.

Es así como Quito va perdiendo su importancia relativa en términos económicos y comerciales respecto a Guayaquil, que consolida su posición como centro de la producción agrícola de la cuenca del Guayas y alcanza un importante auge ligado a la producción y comercialización del cacao durante todo el S. XIX. Ya en el siglo XX la importancia de ser el puerto principal y la ciudad donde se encuentran la mayoría de empresas exportadoras la convierte en el principal polo de desarrollo económico. Pero Guayaquil no solo va a fungir como un fuerte poder municipal sino también como encarnación de la polarización regional (Hurtado, 2006). En términos urbanos, esta ciudad comenzará a crecer en forma acelerada, vinculada al capital comercial y financiero.

En el capítulo dos, hemos también señalado que esta tradición municipalista, mezclada con una condición geográfica, ha creado dos polos de desarrollo, con diferencias sustanciales. Dos élites fincadas en actividades económicas distintas, lo que a su vez ha repercutido y condicionado el espacio económico y político de ambas ciudades, contribuyendo a mantener la tensión en la concepción de Estado entre el espíritu centralista y el autonómico y la visión del desarrollo entre un enfoque proteccionista y otro neoliberal.

La polarización ha impedido llegar a acuerdos nacionales en términos económicos, ya que la producción serrana (Quito) necesita de protección mientras que la producción costeña (Guayaquil) necesita de apertura, esto ha provocado que el Estado siempre tenga políticas diferenciadas, además las prácticas políticas también van de acuerdo a esta división regional. En la Sierra ha predominado el Centro y la Izquierda, en la Costa la Derecha y el Populismo, en el Congreso nunca se ha logrado una mayoría que legitime a uno u otro grupo.

4.2 El poder político en Quito y Guayaquil 1979 - 2006

En Ecuador se evidencia una “tortuosa” emergencia y mezcla de reformas (Ley de Descentralización, ley del 15%, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos) que promovieron un tipo de descentralización, que aquí denominaremos “descentralización a la carta”, donde sólo unos pocos municipios fueron

los beneficiados. Ésto a la larga contribuyó a la construcción de un discurso descentralizador que justificó un modelo de Estado que no tenía nada que ver con la práctica local y nacional.

Una de las posibles causas que hemos intentando exponer en el trabajo es el centralismo vigente en Quito y el regionalismo acendrado en Guayaquil. Aunque la tensión entre la Sierra y la Costa es histórica, se ha intensificado en los últimos años, a través de la pugna regional que ha provocado entre sectores pudientes de la ciudad de Guayaquil, seguidos luego por otros sectores de la región costera, promover la “autonomía” como una forma de rechazo al centro. Sobre esta base se ha construido su modelo de descentralización criollo. Diversos actos públicos en esta región, como por ejemplo, la realización de referéndums sobre las autonomías, han puesto en vilo a la vida política nacional. Estos hechos, a pesar de que para algunos pueden ser leídos como excepcionales o revelar la constitución de un movimiento regional de los sectores de presión económica de Guayaquil, lo cierto es que conforman una importante parte de la larga historia regionalizada del Ecuador (León 2002).

Tanto el caso quiteño como el guayaquileño presentan algunas similitudes pero a la vez grandes diferencias. Dos modelos distintos de ciudad que obedecen más a una realidad histórica, geográfica y cultural, que a la aplicación de alguna política pública en particular. En palabras de Villavicencio: *“en términos concretos no hubo un proceso de descentralización como tal, lo que ocurrió fue que en nombre de la descentralización se hicieron ciertas reformas y se asumieron competencias puntuales que favorecieron a los intereses de los alcaldes de turno junto a los proyectos de las élites locales”*²⁴.

Esta tensión histórica entre el centro y la región genera que en Quito, nos encontremos con una realidad centralista donde si bien han existido trasferencias de competencias éstas se realizaron bajo la supervisión del Estado y con el amparo de ser la capital del país, lo que sin duda favoreció la consolidación de ciertas acciones puntuales (transporte, agua potable, educación). Para el caso de Guayaquil, la presencia de una élite económica fuerte, que

²⁴ Catedrático de la Universidad de Guayaquil, experto en temas de descentralización. Entrevista realizada en Guayaquil 07/ 04/ 2010.

cuenta con su propio partido político (PSC) y que constantemente ha reiterado su postura regionalista ante el Gobierno Central, se tiene un modelo particular que denominamos “a la carta” donde se solicitan las competencias de acuerdo a los intereses de la administración local. Según Jorge León, “*Esta tensión constante se ha convertido en una disputa por el presupuesto, más que por la adquisición de nuevas competencias. Teniendo como resultado, un tipo de descentralización fiscal en detrimento de una descentralización administrativa o política*”²⁵ En ese sentido, los continuos traspasos extra presupuestales hacia Guayaquil, ha permitido financiar los diversos proyectos del Municipio. Más adelante volveremos sobre este caso.

Ahora bien, el dominio histórico de ciertas “tiendas políticas” (partidos) en las regiones del Ecuador, también tiene su tinte regional. En Quito, desde el retorno a la democracia en 1979, las principales fuerzas que han dominado el mundo político han sido la Izquierda Democrática (ID)²⁶ centro y la Democracia Popular (DP)²⁷ centro derecha. En Guayaquil la escena política en la década de los años ochenta, ha estado dominado por el Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE)²⁸ un partido de corte populista. Y desde los años noventa hasta la actualidad, por el Partido Social Cristiano (PSC)²⁹, representante de la oligarquía guayaquileña.

²⁵ Sociólogo y reconocido analista en temas municipales. Entrevista realizada en Quito – Ecuador, el 08/04/2010.

²⁶ Considerada como la agrupación política mejor organizada del sistema político ecuatoriano, nace en 1969 como una propuesta nueva a la forma tradicional de hacer política en el Ecuador (corrupción, populismo, caudillismo) enfrentándose principalmente al populismo de Velasco Ibarra. Ha ocupado una vez la Presidencia de la República a cargo del Dr. Rodrigo Borja. Un partido de corte socialdemócrata (Freidenberg 2003).

²⁷ En sus orígenes, la democracia cristiana, emergió como una agrupación moderna, que pretendía cambiar el estilo y la manera de hacer política que caracterizaba a conservadores, liberales, y populistas. El partido ha ocupado dos veces la Presidencia de la República (1981-1984 y 1998-2000), ha gobernado desde 1988 la Alcaldía de Quito (Freidenberg 2003).

²⁸ Una de las fuerzas más problemáticas de las últimas décadas ya que nunca han logrado terminar las administraciones logradas. Se ha caracterizado por la corrupción y la falta de institucionalidad en sus administraciones. Es una expresión del Populismo en el sistema de partidos nacional. Surge en 1981 a raíz de la muerte Jaime Roldós Aguilera (Ibídem).

²⁹ Una de las fuerzas políticas más influyentes en las últimas décadas de la historia política ecuatoriana. Dos veces han llegado a la Presidencia de la República 1956-1960 y 1984-1988. Ha sido la fuerza con mayores escaños en el Congreso Nacional en los últimos 30 años. Uno de los partidos más antiguos que sigue vigente, su ideología es de derecha conservadora sin embargo han ido evolucionando al liberalismo económico. Representan principalmente a los intereses de la élite guayaquileña (Ibídem).

Desde la segunda mitad de los años ochenta, Quito estuvo bajo la alcaldía del banquero Rodrigo Paz (DP) y desde 1992 hasta 1996 con Jamil Mahuad (ex ministro del gobierno de Osvaldo Hurtado y miembro de la DP), reeligiéndose ese mismo año hasta 1998, cuando abandona la alcaldía de Quito para participar en los comicios presidenciales de ese año. Momento en el cual la ciudad queda en manos del empresario turístico Roque Sevilla (DP) hasta el año 2000. En los comicios del año 2000, resulta ganador para la alcaldía de Quito, el General (r) Paco Moncayo, apoyado por la ID quien se reelige en 2004 y lidera la alcaldía hasta 2008.

Cuadro 9. Número de alcaldes elegidos antes y después de 1998 y sus partidos políticos

Partido	total de alcalde	antes 1998	después 1998
Partido Social Cristiano (PSC)	131	5	126
Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE)	74	9	65
Democracia Popular (DP)	55	5	50
ID (Izquierda Democrática)	53	3	50
PK (Pacha -Kutik)	42	1	41
PSP (Partido Sociedad Patriótica)	21	0	21
PRIAN (Partido Renovación Institucional Acción Nacional)	20	0	20
CFP (Concentración de Fuerzas Populares)	19	2	17
MPD (Movimiento Popular Democrático)	15	1	14
otros	46	14	32
Gran total	476	40	436

Fuente Mejía (2009)

Las fuerzas políticas que han sido parte de las administraciones en las Alcaldías de estas dos ciudades desde el regreso a la democracia son: ID, DP, PSC, PRE. Con ellas se sostiene el corte regional de la política ecuatoriana, es decir, partidos de la Costa y de la Sierra fincados en Guayaquil y Quito que se han repartido el poder hasta el año 2000. La realidad cambia a partir de este año, donde colapsa el sistema de partidos y surgen nuevas fuerzas políticas para la Presidencia de la República que no representan a ninguno de estos partidos. A pesar del cambio, no es algo que se refleje a nivel local, donde continúan las fuerzas tradicionales. La excepción ocurre en la última elección 2009 para la alcaldía de

Quito, ganando Augusto Barrera del Partido gobiernista Alianza País³⁰.

4.3 Los actores del proceso

Si las dinámicas y formas de empoderamiento local generan tensiones y conflictos, inherentes al funcionamiento de un sistema de poderes anclados en una tradición regional como la que se vive en la Costa (élites económicas) y en la Sierra (élites políticas)³¹, también es cierto que en este proceso son claves ciertos actores con poder de veto institucional que son los que frenan o posibilitan la eficacia de las políticas descentralizadoras. Aquí tenemos por ejemplo, la presencia del poder ejecutivo, de las élites locales, los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, los grupos económicos, quienes tradicionalmente han formado enclaves de poder. Este fenómeno se explicita principalmente en el caso guayaquileño, dado que allí se ha logrado conformar un fuerte grupo regional con posiciones privilegiadas al momento de hacer coaliciones.

4.3.1 Actores decisivos

-El Ejecutivo

Definitivamente los presidentes ecuatorianos tienen un amplio conjunto de instrumentos formales e informales para influir sobre el proceso de formulaciones de políticas públicas, sin embargo, la escena política ecuatoriana los convierte en “dictadores impotentes” (Mejía 2006), dado que:

- Gozan de poderes constitucionales para fijar la agenda política, promover sus propuestas de ley y ofrecer a cambio recompensas discrecionales para sus posibles socios de coalición.
- Carecen de un sólido apoyo partidista en el Congreso y las posibles coaliciones se diluyen fácilmente por el corto período legislativo.

³⁰Movimiento Político que tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez comienza a perfilarse como una opción hacia las elecciones de 2006. A la cabeza de este movimiento estuvo Rafael Correa, actual presidente de la república.

³¹Es un criterio que permite identificar la consolidación de ciertos poderes diferenciadores en estas dos ciudades, los cuales atraviesan sus formas de gestión de la descentralización. Sin embargo, élites económicas y políticas existen y se consolidan en ambos municipios.

Es decir, el Presidente Ecuatoriano goza de libertades constitucionales pero con un débil apoyo legislativo. En promedio el partido del Presidente ha controlado tan sólo 26% de las curules entre 1979 y 2006, ningún presidente ha logrado una mayoría con un partido único. Esta realidad ha debilitado las posibles políticas de Estado propuestas desde el Ejecutivo. La Descentralización se erige como la base de la organización del Estado en la Constitución de 1979, en la de 1998 y en la de 2008. Sin embargo es notoria su baja concreción. El hecho es que después de aprobadas las constituciones, son varios los candados que tiene el Ejecutivo para ver aprobadas sus propuestas de Ley. En ese sentido, durante el período estudiado vemos que la legislación ecuatoriana ha sido muy ambigua, ya que a pesar de la influencia formal e informal en el proceso de formulación de políticas, los presidentes no han logrado consolidar acuerdos legislativos duraderos en este período. Cuando los presidentes pudieron asignar y ofrecer de manera discrecional diferentes incentivos para la formación de coaliciones, los legisladores generalmente enfrentaron límites constitucionales para desarrollar sus carreras políticas al no poder perseguir la reelección inmediata. Sin embargo, cuando la Constitución de 1998 permitió la reelección de los legisladores, las nuevas reformas restringieron la capacidad del Presidente y de los diputados para consolidar coaliciones necesarias para lograr una cierta gobernabilidad.

-Los Gabinetes

Tomando en cuenta que el proceso de descentralización va de la mano con la política que tengan los diversos ministerios encargados de administrar dichas actividades es crucial considerar que rol cumplen los gabinetes en este proceso. En comienzo, los gabinetes en el Ecuador dependen exclusivamente del presidente. Sin embargo, la designación de ciertos ministerios ha servido para lograr algunas afinidades políticas con grupos de interés para el gobierno, aquí han sido decisivos ministerios como los de Gobierno, Planificación y Economía. Los ministerios han servido como cuotas políticas de los gobiernos para negociar con fuerzas políticas dependiendo también si estos tienen más un rol “técnico” o “político” Si observamos el cuadro 10, llama la atención la gran volatilidad de estos

gabinetes³². Esta volatilidad que es una de las más altas de América Latina (Martínez, 2005), permitiría explicar también que a la vez que hay “oxigenación” por el recambio constante, también se hace evidente la imposibilidad de continuidad en políticas en el largo plazo (Mejía, 2009: 47).

Cuadro 10. Duración de ministros por el tipo de gabinete y causas para el cese de funciones (1979 – 2004)

Duración de ministros por el tipo de gabinete y causas para el cese de funciones(1979-2004)			
Promedio de Meses en el cargo			
Causas para el cese de funciones	Tipo de gabinete		Total
	Político	Técnico	
Despidos y Renuncias	13.8 (88)	11.4 (68)	12.8 (156)
Fin del mandato	19.7 (79)	14.1 (36)	17.9 (115)
Juicio político	18.0 (10)	11.5 (11)	14.6 (21)
Nº de meses promedio en el cargo	16.7	12.3	14.9
N	(117)	(115)	(292)
Nota: Número de casos en paréntesis. Las causas para el cese de funciones no incluyen ceses abruptos durante las crisis presidenciales que derrocaron al presidente Bucaram en 1997 y al presidente Mahuat en 2000. Esos Ministros fueron excluidos de la muestra.			
Fuente: Equipo Ecuatoriano, Base de Datos de Funcionarios Públicos.			

Fuente: Mejía 2009.

-La Burocracia

Como señalamos anteriormente, la burocracia gubernamental es de exclusiva designación del Presidente de la República. Este control político sobre la burocracia le permite al Ejecutivo utilizar instrumentos puramente administrativos para eludir al congreso y adoptar políticas públicas con mayor discreción y celeridad. Una de las instancias encargadas de llevar a cabo el proceso de descentralización fue el CONAM (Concejo Nacional de

³²Un dato que puede resultar dicente al respecto es que en el período del actual presidente Rafael Correa son 94 ministros los que han transitado por los distintos ministerios (15) en tres años de gobierno. Esto podría estar revelando fragilidad para consolidar espacios de gubernamentalidad relativamente duraderos y estables.

Modernización). Este organismo de carácter técnico tenía que velar por la formación de las distintas competencias. Sin embargo, las mismas evaluaciones realizadas por el CONAM, presentaban una baja concreción del proceso. La respuesta del gobierno al tema es crear otro aparato de planificación, en este caso la SENPLADES que entra a funcionar en 2003, con resultados relativamente exitosos en el tema de descentralización.

-Los Poderes Locales

Los poderes locales han constituido un actor decisivo para la aplicación o no de las políticas. Tanto el poder cantonal, representado en el municipio y el Alcalde, como el poder provincial representado en la Prefectura, han sido los dos actores fundamentales en la aplicación de las políticas descentralizadoras. La mayoría de acuerdos se han realizado con estas dos entidades. Es más, lo que podríamos denominar como el “termómetro de la descentralización” lo han constituido los diversos acuerdos realizados por estos actores. De todas formas, hay que tomar en cuenta el alto nivel de heterogeneidad de los Gobiernos Seccionales en el Ecuador, lo que hace que el peso que estos pueden llegar a tener dependa del tipo de municipio que estemos hablando. He ahí la importancia de Guayaquil y Quito o de algunas ciudades intermedias, que al lograr tener la estabilidad de la que carecía el Gobierno Central dieron lugar al nacimiento de proyectos propios. Recordemos que la ley de autonomías surgió como un proyecto desde el Municipio de Guayaquil y posteriormente será apoyado por Quito.

4.3.2 Actores Reactivos

Hemos considerado importante tomar en cuenta este tipo de actores por su condición de “entes necesarios” para la aprobación de las políticas. Dentro de estos es significativo mencionar el comportamiento de los Partidos Políticos y las bancadas en el Congreso.

Primero hay que considerar que el sistema de partidos ecuatoriano es un sistema altamente fragmentado (Pachano 1998). No tiene reglas ni estructuras estables, carece de vínculos fuertes con grupos organizados de la sociedad y muestra patrones de alta volatilidad

electoral. Esta excesiva fragmentación al igual que su débil institucionalización, son producto de las divisiones étnicas y regionales de la sociedad, acrecentada por un sistema electoral permisivo (Mejía 2009).

Esta inestabilidad dificulta el logro de mayorías para la aprobación de Leyes, provocando así un entrapado de preferencias políticas al momento de decidir sobre ciertas políticas. A pesar de ello no podemos afirmar que el Congreso ecuatoriano tenga una tendencia particularista, ya que las reformas legales de 1996 prohibieron a los legisladores manejar asignaciones presupuestarias provinciales y limitaron el gasto discrecional. Esto hace que los posibles acuerdos en pos de beneficios particularistas se hagan directamente con el Ejecutivo y la bancada respectiva.

En el caso de la legislación en temas de descentralización lo que los estudios empíricos arrojan es que si bien existió un apoyo mayoritario en casi todas las propuestas de Ley (1979, 1992, 1996, 1998, 2000, 2008) hubo una escasa motivación para aplicar las reformas de parte de los partidos políticos, es decir no bastó la legislación para que este proceso se llevara a cabo.

4.3.3 Agentes no institucionales con poder de veto

Dentro de este tipo de actores encontramos a los movimientos sociales, que han sido de fundamental importancia en la vida política del país. Principalmente, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. Pero si bien han sido decisivos en los procesos de descentralización en muchos de los Municipios Indígenas, cuando hablamos de Quito y Guayaquil son otros los actores no Institucionales con poder de veto los que resultan protagonistas. Es decir, organizaciones que han acumulado mucho poder por la posición económica que sustentan, dentro de estos tenemos las Cámaras de la Producción, Fundaciones y Asociaciones Civiles. Que por su poder de influencia han vetado la aplicación de leyes o la aprobación de las mismas.

Este tipo de actores han tenido un marcado protagonismo en el proceso de Guayaquil. Un caso paradigmático en torno al proceso de descentralización es la presión que han ejercido las Cámaras de la Producción de Guayaquil. Su representación ha sido significativa en los directorios de la Comisión de Tránsito del Guayas, la Corporación aduanera, la Eléctrica de Guayaquil y el Concejo de Comercio Exterior e Inversiones. Si bien bajo el Gobierno de Rafael Correa han perdido representación, no podemos negar que en situaciones decisivas han usado su poder de veto para bloquear la implementación de reformas. “Una de las protestas más simbólicas fue la marcha realizada en 1999, tras el congelamiento de los depósitos bancarios. Dicha protesta convocó a cerca de 150 mil personas en el centro de Guayaquil. Se exigió la devolución de los fondos congelados, descentralización, reactivación de sector productivo, reestructuración de la deuda externa, modernización del Estado, reconstrucción de la Costa y un alto al alza del precio de los combustibles. Estos presidentes de las cámaras de Guayaquil llevaron su reclamo a otras provincias de la Costa”³³. A tal punto llegó la presión de estos grupos que fueron decisivos en el Gobierno de Gustavo Noboa, Vicepresidente en el Gobierno de Jamil Mahuad que lo reemplaza en el cargo a raíz de su destitución. Es en este período, los Movimientos Sociales como la (CONAIE) y las Cámaras de la Producción, serán los actores claves para la caída del gobierno de Jamil Mahuad.

4.4 El Proceso de Descentralización en Guayaquil

Podemos advertir dos momentos del proceso descentralizador en el contexto guayaquileño, uno en el que se busca recuperar “de facto” la ciudad, a través de una “política del cemento” y otro que denominaremos la descentralización a “la carta” que facilitaría un despliegue del menú a favor del dominio de ciertas élites y los procesos privatizadores en el municipio. Examinemos el asunto con más detenimiento.

4.4.1 Recuperación de la ciudad y descentralización de Facto 1992 - 1999

Esta etapa inicia con la llegada de Febres Cordero como alcalde de la ciudad de Guayaquil en 1992, después de una década perdida para Guayaquil con la presencia del partido

³³Diario El Comercio, 21 de Mayo de 2010.

Roldocista PRE. Tanto Abdalá Bucaram y posteriormente su hermana Elsa Bucaram, colapsaron la administración de la ciudad por los altos niveles de corrupción e impunidad. La situación de crisis local fue el germen del retorno de la oligarquía tradicional con la figura de León Febres Cordero, quien bajo la bandera del Partido Social Cristiano y de una política de reconstrucción, lideró cambios importantes para Guayaquil, los cuales van acompañados de estrategias autoritarias, sin rendición de cuentas y a espaldas de un proyecto de país.

Aún así hay que comprender que Guayaquil ha estado tradicionalmente condicionada por dos conflictos. Hasta mediados de los años ochenta el eje principal giró en torno a la apropiación del suelo, que enfrentó a los líderes populistas con los terratenientes guayaquileños. Tras esa disputa, el conflicto se centró en la capacidad de brindar servicios colectivos principalmente agua potable y alcantarillado. Con la llegada de León Febres Cordero (1992 – 2000), no se soluciona ni el problema de la tenencia del suelo ni el abastecimiento de los servicios públicos, sin embargo, se consolida una “política del cemento” caracterizada por la realización de obras públicas de gran impacto para el ornato de la ciudad (construcción de pasos a desnivel, arreglo de calles, acondicionamiento de parques y áreas verdes, pavimentación o adoquinado, limpieza de las calles). Estas transformaciones se acompañan de una política de “mano dura” y “mantenimiento del orden público” a cualquier costa, generando en algunos sectores un ambiente de confrontación, rechazo y discriminación social. De todas formas, con Febres Cordero se van a instrumentar los poderes locales en función de crear y consolidar bases políticas para la continuidad de su proyecto político. A pesar de ser una de las ciudades con los mayores indicadores de pobreza en el país (Freidenberg 2001).

Es bajo este esquema que se presenta este modelo de descentralización, la misma que continúa con Jaime Nebot, tras el lema “La obra continúa”, que refuerza el proyecto de Febres Cordero. Con ella se inicia un proceso de asistencialismo en dos frentes. De una parte, como obra social y de otra a través de la recuperación de la ciudad pero esta vez ligada a una forma de identificación de Guayaquil con el partido político. Esta práctica “populista” de identificar las obras con el partido político (PSC) aunada a la idea de

“guayaquileñidad” permitirá una permanencia en el poder de Nebot. Lo interesante aquí es que estos dos líderes políticos son parte de una misma “tienda política”, el socialcristianismo. Para las elecciones de 2008 y a partir de la muerte de León Febres Cordero, Jaime Nebot si bien se incrusta en el movimiento Madera de Guerrero³⁴, debido al desgaste político del PSC, sigue compartiendo la misma ideología neoliberal.

En esta primera etapa ocurre una especie de “descentralización de facto” como la denominó uno de nuestros entrevistados³⁵, que si bien funcionó sin una estructura estatal definida, en la práctica conllevó que el alcalde asumiera funciones que a pesar de que no eran de su competencia se presentaban en función de garantizar una transformación urbanística para la ciudad. Esto gracias a las presiones de León Febres Cordero sobre el Gobierno Central durante su administración. Este proceso de “descentralización de facto” si bien inicia entre 1992 y 1993, toma fuerza en 1999, a partir de la crisis del Estado (dolarización de la economía, derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad, déficit económico, expuestos en el tercer capítulo de la tesis); es a partir de aquí que los alcaldes van asumiendo competencias por fuera de la ley ante la inoperancia del centro. Sin embargo, el hecho de no tener una estructura definida de gobierno local permitió que se instalara una propuesta de ciudad marcada por los intereses de las élites locales, y sobre todo “fincada” en la recuperación de la identidad guayaquileña.

4.4.2 La descentralización a “la carta”

En este segundo momento, la descentralización se orienta a la generación de un proyecto de ciudad que funcione instrumentalmente ante todo como un “contrapoder” real y efectivo con la capital, especialmente ante la renuncia de las élites guayaquileñas por articular un proyecto de Nación. Es así que surge un modelo de gestión empresarial, que propone la autonomía como forma de reivindicación de la “ciudad empresarial” por excelencia, que si bien no tiene un fundamento histórico real se “inventa”, se “fabrica” en el imaginario del guayaquileño y en el interior del país. Alcaldes como Nebot se encargarán de instrumentar

³⁴Movimiento provincial creado por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot (PSC), para inscribir su candidatura a la reelección de esta ciudad.

³⁵Felipe Burbano, profesor investigador de FLACSO Ecuador. Entrevista realizada en marzo 21 de 2009.

esa política en función de una estrategia de presión para negociar su inserción real en el escenario nacional.

En este proyecto de ciudad van a ser radicalmente importantes un conjunto de actores locales entre los que contamos a las Entidades Financieras, las Fundaciones, las ONG, la Junta Cívica de Guayaquil, la Junta de Beneficencia, el Partido Social Cristiano, las Universidades, los gremios empresariales y los colegios profesionales. Todos ellos actores de las clases acomodadas de la ciudad. El proceso de “descentralización a la carta” en Guayaquil de todas formas opera de forma muy irregular. En principio significó la transferencia de ciertas competencias exclusivas del estado central hacia el municipio acompañado de grandes sumas de dinero. Esto se vehiculizó a través de la Ley de Modernización del Estado, las Privatizaciones y la Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Durante este momento se señala que el Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hace mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley (Registro Oficial 349 del 31 de Diciembre de 1993).

El municipio de Guayaquil aprovechó todas estas regulaciones para intervenir en áreas anteriormente reservadas sólo para el estado central, como la administración y el mantenimiento de puertos y aeropuertos. Por ejemplo, para el año 2000 se autorizó al Municipio la construcción, administración y mantenimiento del aeropuerto³⁶. En la misma fecha se autoriza a la Empresa cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG) para que delegue al sector privado la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento³⁷ aún cuando 48% de las viviendas de la ciudad no poseen

³⁶ La “Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana”, publicada en el Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto del 2000, reformó el artículo primero de la Ley de Aviación Civil, que "previa autorización del Presidente de la República para que los municipios puedan construir, administrar y mantener aeropuertos."

³⁷ Decreto Ejecutivo 871 publicado en el Registro Oficial No 186 del 18 de octubre del 2000.

alcantarillado y 38% carecen de agua segura por red pública³⁸ (Allan, 2010). La mayoría de estas reformas fueron promovidas por Gobiernos cercanos al PSC o que al ser opositores lo hacían como un intercambio de favores, como se pudo observar en la denominada “*Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana*”, que fue impulsada en el Gobierno de Gustavo Noboa quien al no tener ninguna fuerza política que lo respaldara en el Congreso tuvo que acceder a ciertas peticiones de los Socialcristianos para mantener una menguada gobernabilidad.

Pero además fue el propio Municipio el que desde los años noventa venía implementando un nuevo marco jurídico (cerca de 600 ordenanzas) que le permitía, entre otras cosas, acoplarse a las reformas neoliberales de carácter nacional; ello legitimaría y legalizaría la intervención del sector privado en la provisión de servicios. En definitiva, a finales de los años noventa se modificó el marco legal nacional y local que permitió posicionar la participación empresarial en áreas antes restringidas al Estado, así como la privatización de los servicios sociales urbanos (Allan 2009). Así, para Guayaquil la descentralización significó por un lado la privatización de ciertas funciones del Municipio y por otra la creación de corporaciones que asumieran la responsabilidad municipal en coordinación con el Municipio. Para ello se promovió una asociación público-privada donde los empresarios tuvieron hasta la fecha, cada vez un papel protagónico, llegando no sólo a establecer la política urbana, sino un proceso de acumulación con fondos públicos. El asunto problemático aquí, fue que si bien se intentó asumir y defender la autonomía como discurso, los ingresos mayoritarios de Guayaquil siguieron siendo transferencias del Estado.

³⁸ A partir de agosto del 2007 el Municipio de Guayaquil asumió las funciones de ECAPAG. Antes del 2007 el Cabildo emitía un “spot” publicitario donde señalaba que las inundaciones que afectaban a Guayaquil durante la época invernal no eran su responsabilidad, pues este servicio estaba concesionado.

Cuadro11. Breve esquema de la estructura del Sistema de Organización en Guayaquil

Financiamiento	Organización	Actores
La obra pública de Guayaquil depende en 70% de ingresos centrales.	Es un sistema corporativo, dónde las obras públicas se realizan a través de Fundaciones.	El Municipio de Guayaquil junto con el Alcalde y los concejales.
La obtención de dichos recursos se da a través de reformas legales que aprobaron recursos extra-presupuestarios. En la mayoría de casos a través de la presión ejercida al gobierno o por compra de votos en el Congreso. Para los años 90 la trasferencia del Estado era del 11% para el año 2004 es el 50% de sus ingresos.	Fundación siglo XXI: se encarga de la Administración de la regeneración urbana del Municipio. Fundación Malecón 2000. Fundación Metrovía Fundación Autoridad Aeroportuaria y Corporación para la Seguridad Ciudadana. Corporación América	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Fundaciones. • Entidades Financieras • Junta Cívica, Junta de Beneficencia. • Partido Social Cristiano. • Universidades. • Gremios empresariales • Colegios profesionales.
1997: se aprueba la Ley de Donación de 25% del impuesto a la renta a la Fundación Malecón 2000 (obra magna del Municipio)	Tercerización de los Servicios y de la Contratación. Éste sistema corporativo de fundaciones no es más que la tercerización de la contratación es un ambiente ambiguo de asignación de concursos.	
Esta forma de descentralización desalienta la fiscalización. Los ingresos propios son cada vez menores: 1990 el 77% del ingreso era propio; para el año 2004 solo el 25%.		

Fuente: Elaboración Propia

4.4.2.1 Competencias

El proceso de descentralización en Guayaquil ha sido insuficiente, por tal motivo las competencias que se pueden llegar a analizar son propias de la administración municipal, a pesar de ello se han ido fortaleciendo algunas áreas estratégicas y asumiendo algunas competencias bajo legislación que no se concretan.

- Aeropuerto: Asume la competencia de la administración y ampliación desde el 2004.

- Ambiente: Esta competencia la asumen en el 2002.
- Regeneración urbana: Implica remodelar ciertas zonas importantes, como avenidas, parques e iglesias.
- Transporte: Asumen la competencia de transporte.
- Registro Civil: La Corporación Registro Civil de Guayaquil se encarga de todos los trámites civiles de la ciudad, si bien no es una competencia que tiene que asumir un municipio ya que le compete al Gobierno central llevar el registro de sus ciudadanos, el Municipio de Guayaquil asumió dicha responsabilidad aduciendo ineficacia en el servicio prestado por el Estado.
- Seguridad: Si bien no es una competencia del Municipio, se ha creado una seguridad privada avalada por el Municipio.
- Agua potable y alcantarillado: A través de la ECAPAG (Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil) el Municipio asume, desde el año 2007, la competencia de agua potable y alcantarillado.

En términos generales, el Municipio de Guayaquil ha ido armando su “estilo propio” frente a la descentralización. Ha actuado a espaldas de sus competencias por un lado y por otro se atribuye de forma irregular funciones propias del Gobierno Central como la administración del Registro Civil del Guayas, la cual le fue concedida en el Gobierno de Alfredo Palacio 2005-2006 bajo presiones políticas. De esta manera y siguiendo con el esquema de descentralización propuesto, vemos que lo que ocurrió en este municipio fue una especie de desconcentración de funciones y de transferencias de recursos. Pero eso no necesariamente ha implicado un ordenado proceso de descentralización. A pesar de ello éste proceso desigual fue amparado y legitimado por la *Ley de Descentralización*, que como vimos anteriormente constituyó un proceso de chantajes entre las fuerzas políticas, el mismo que tuvo como resultado una Ley en donde se podía descentralizar “todo y nada a la vez”. Es decir, nunca se fijaron responsabilidades, plazos o actores sociales más amplios que participaran del proceso. Así, el proceso descentralizador se tradujo en hacer parques, grandes construcciones, algunas labores asistenciales en salud o educación, para mantener la clientela política, pero no se logró avanzar mediante la descentralización en mayores y

mejores condiciones democráticas para la gran mayoría de la población.

4.5 El Proceso de Descentralización en Quito

En la última década, la gestión metropolitana se ha descentralizado de una manera parcial, debido, entre otras razones a la necesidad de enfrentar las nuevas exigencias de la política económica en el contexto de la globalización y a la crisis del sector público central. Las diferentes administraciones municipales han intentado adecuar la institucionalidad para asumir nuevas competencias y para lograr una gestión eficiente y eficaz de la propia institución. Como habíamos señalado, anteriormente, hay una diferencia importante entre Quito y Guayaquil, y es que desde el año 1993 el primer municipio asume la categoría de Distrito Metropolitano lo que le permite *“recuperar para la Municipalidad el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano y la coordinación amplia y flexible con otros municipios, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado”* (Carrión y Vallejo, 1999).

Las nuevas competencias y funciones asumidas en 1993 estarán relacionadas con el control del uso del suelo en el Distrito incluyendo las áreas rurales, la planificación y gestión del transporte, incluyendo también la tarifación y la gestión y control del medio ambiente. A partir de entonces, a través de la aplicación de la Ley de Descentralización, la municipalidad ha tramitado la creación del subsistema educativo municipal y algunas competencias de salud; también ha asumido la prestación del servicio de Bomberos (2001), el transporte aeroportuario (2001), la recaudación del 25% del impuesto a la renta (2001), la planificación y gestión de las actividades turísticas(2002), la coordinación del Concejo de Seguridad Ciudadana; y por decretos de emergencia - en coyunturas de fenómenos naturales -la coordinación de la Defensa Civil.

Sin embargo, la gestión de estas nuevas competencias pese a ser trasladadas por mandato de ley, han observado limitaciones y resistencias gubernamentales por determinaciones políticas o financieras, lo que ha imposibilitado la provisión de mejores prestaciones como en el caso del control policial de tránsito, la conservación de bosques, la explotación de

canteras. Además se ha producido un traslado de competencias que no ha sido acompañado por la debida asignación de recursos, conforme lo dispone la norma constitucional. (Chauvin 2007).

Ahora bien, siguiendo a Vallejo (2009) para el caso de Quito es posible identificar tres fases del proceso de descentralización.

4.5.1 La definición de la estructura metropolitana 1988-1992

La administración municipal entre 1988 y 1992 fue presidida por el alcalde demócratacristiano Rodrigo Paz que reivindicó la tesis de Quito como Distrito Metropolitano. A partir de 1993 se cambiará el esquema organizacional funcional del municipio sustentado en una gestión burocrática tradicional orientada a la producción de servicios administrativos centralizados por sus reglamentos internos y en una planificación urbanística por proyectos, canalizada a través de la promoción popular. Los principios rectores planteados por esta administración municipal, entendieron la importancia de la *democratización de* la gestión y la administración de la ciudad con la finalidad de aproximar a la sociedad local a los procesos municipales. El objetivo sería que la sociedad se encontrara más próxima y mejor representada en la gestión pública. Además se definieron políticas urbanas y sociales tendientes a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio. Por ese entonces, se entiende a la *descentralización* como el fortalecimiento del municipio dentro de la estructura global del Estado con el fin de que este asuma una política mucho más proteccionista y menos intervencionista frente a la sociedad, procurando la reducción de los desequilibrios socio-territoriales. La participación es vista como el espacio de socialización de los beneficios de las políticas, de fiscalización de las acciones y fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como las formas de representación popular (Carrión y Vallejo, 1999).

4.5.2 La conformación del Distrito Metropolitano de Quito DMQ: la desconcentración y el modelo de empresa para Quito. 1993-2000

En esta etapa dos administraciones municipales, las de los alcaldes democristianos Jamil Mahuad (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000) facilitarán la promulgación de la LRDMQ (Ley Regional de Desarrollo Municipal), la cual en diciembre de 1993 determinará para la municipalidad nuevas funciones y responsabilidades que desempeñar, así como una organización desconcentrada y delegada a través de administraciones zonales y las posibilidades de una gestión gerencial y activadora de la participación ciudadana y de la mancomunidad (Vallejo 2009).

Durante este momento el “proceso de descentralización” no va a implicar la incorporación de nuevas competencias, lo que ocurre es que habrá un fortalecimiento de funciones que ya ejercía como Municipio. Por ejemplo, el alumbrado público (1906) y la Empresa Eléctrica Municipal (1937). La educación (1915), el transporte a través de la Compañía Municipal de Transporte (1947) y la Empresa Municipal de Transporte (1980). La Salud a través del Patronato Municipal (1979) y el control para la protección del Centro Histórico (1984). A parte de estas competencias, en esta etapa se fortalece la Gestión del Suelo (1992) y del ambiente. Frente a esto último, la LRDMQ determinará que la municipalidad “prevendrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente”.

4.5.3 La consolidación del DMQ, una estructura de gobierno local corporativizada.

Este período comprende los ocho años de administración municipal del alcalde socialdemócrata Paco Moncayo (2000 -2008) y se inicia en el contexto de la mayor crisis económica y financiera del país en la que se produjo la dolarización de la economía y sus efectos que desencadenaron en la agudización de la crisis política del estado y un repunte de los gobiernos locales. Entre otras cosas en este período se proponen *Profundizar el proceso de descentralización* funcional, política y administrativa del DMQ.

Se asumen nuevas Competencias, por ejemplo:

- **Aeropuerto:** En el año 2000 se asume la competencia para administrar y mantener el actual aeropuerto y construir el nuevo aeropuerto en las afueras de la ciudad (Parroquia Tababela). Esto a través de la Corporación Aeropuerto.
- **Turismo:** Para el año 2002, se da el traspaso de la actividad turística la misma que estuvo acompañada de recursos económicos provenientes de la concesión, renovación y cobro de la Licencia única Anual de Funcionamiento de los establecimientos del ramo ubicados en el DMQ.
- **Cuerpo de Bomberos:** Para el año de 1999 el Ministerio de Bienestar Social traslada el cuerpo de bomberos al municipio de Quito, lo que implicó el traslado de personal, los recursos, los bienes inmuebles. En la gestión del cuerpo de bomberos, la municipalidad ha respaldado la organización interna del mismo e inicialmente requirió de inversión por parte de ella.

4.6 ¿Profundización de la Descentralización?

Sin duda los Programas de Planificación de cada una de las ciudades están sujetos a reformas descentralizadoras, sin embargo, la implementación de estos ha sido precaria. Lo que realmente demuestran los dos procesos es que existen más obras aisladas que procesos claros de administración descentralizada. Sin embargo, para algunos analistas, no estamos frente a una situación de precariedad sino de profundización de la práctica descentralizadora. Tal es el caso de la posición de Diego Peña³⁹. Según él, existe un problema en los análisis de este asunto en el país y es que se le examina de forma aislada, ahistóricamente. Desde su perspectiva, gracias a nuestra herencia municipalista, los gobiernos locales desde siempre han asumido funciones que le correspondían al Gobierno Central, por otro lado hemos tenido elección de Alcaldes desde hace mucho. Por eso, cuando queremos analizar la concreción de la descentralización en el Ecuador, nos encontramos con una realidad ambigua, ya que intentamos analizar los avances de ella en un país de tradición descentralizada. Señala entonces que el sólo hecho de tener reformas

³⁹ Ex funcionario del CONAM y experto en temas de descentralización. Entrevista realizada en Marzo de 2010.

importantes como *la Ley de Descentralización* son pasos importantes en la profundización de ella.

No obstante, a pesar de esa posición, es muy difícil demostrar un proceso de descentralización a lo largo de la historia ecuatoriana. Más que profundización, lo que sí es más factible evidenciar es que en ambas ciudades y en las dos últimas décadas, indicadores relacionados con la prestación de servicios básicos, servicios ambientales, desenvolvimiento de actividades productivas, promoción de la ciudad, turismo e indicadores de calidad de vida, revelan resultados desiguales aunque interesantes que a la vez que cuestionan también permiten consolidar las concepciones del desarrollo y gobierno local como alternativa válida para la gestión de los gobiernos seccionales.

Cuadro 12 Competencias asumidas por los municipios según áreas de gestión

Gestión Urbana	Desarrollo Económico	Políticas Sociales
Transporte	Aeropuerto	Educación
Medio Ambiente	Turismo	Salud
Gestión de Suelo		Seguridad
		Bomberos
		Bienestar Social

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, debe reconocerse que no todas las competencias han estado acompañadas de asignación de recursos para desarrollarlas, especialmente las autoasumidas; en algunas de las asignadas y requeridas se han observado limitaciones y resistencias gubernamentales por determinaciones políticas o financieras lo que ha imposibilitado la provisión de mejores prestaciones. Tales son los casos del control policial de tránsito, que lo mantiene la Policía Nacional, la conservación de bosques a cargo del Ministerio de Ambiente o la explotación de canteras que la regula y controla el Ministerio de Recursos Naturales (Vallejo 2009)

De otra parte, existen potenciales competencias que la municipalidad no las ha asumido debidamente, por ejemplo la que se otorga a partir del Reglamento de *Ley de Descentralización y Participación Social*, de septiembre del 2001, que faculta a los

Municipios a regular los requisitos, funciones, atribuciones, causas de intervención y disolución, prohibiciones y en general, la organización y registro de los comités y federaciones barriales que posibilitaría coadyuvar a la implementación del sistema de participación ciudadana y solventar múltiples problemas de la propia gestión urbana.

Cuadro 13. Competencias por Sectores asumidas por Quito y Guayaquil 2006

Sector	Municipio	
	Quito	Guayaquil
Agricultura		
Ambiente		
Bienestar Social	X	
Educación	X	
Salud		
Transporte		
Turismo	X	X
Vivienda		X
Vialidad		X
Aeropuerto	X	X

Fuente: Conam, 2006

Cuadro 14. Competencias por sectores (en detalle) asumidas por Quito y Guayaquil 2006

MUNICIPIO	SECTOR				
	Bienestar social	Educación	Turismo	Vivienda	Aeropuertos
Quito	-Decreto ejecutivo 1560. Dic. 1999 (cuerpo de bomberos) -Dic. 2002, oficio 4122, gerontología, niñez y adolescencia,	-Acuerdo ministerial 536, marzo 2001 en el manejo del escalafón y registro profesional. Régimen escolar refrendación de títulos para	-julio 2002, Catastros e inventarios turísticos, equipo de computación y software.		-Decreto ejecutivo 885 de octubre 2000. Concesión, tasa aeroportuaria, terrenos, equipos, instalaciones y bienes del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.

	comedores para el desarrollo PRADEC y juventud.	planteles municipales. Capacitación docente. Currículo.			
Guayaquil			-Junio de 2002, Catastros e inventarios turísticos, equipo de computación y software.	-junio 2002, convenio en el que se transfiere la administración del catastro rural.	-Decreto ejecutivo 871 de octubre del 2000. Concesión, tasa aeroportuaria, terrenos, equipos, instalaciones y bienes del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar.

Fuente: Conam, 2006

Cuadro 15. Indicadores Municipales Quito y Guayaquil

CIUDAD	INDICADORES	PORCENTAJE			
		Fuerte	Moderado	Débil	Muy débil
	1. LIBERTAD DE INFORMACIÓN				
Quito		88			
Guayaquil			76		
	1.1 Acceso a información gubernamental				
Quito		88			
Guayaquil			76		
	2. RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO				
Quito		81			
Guayaquil			73		
	2.1 Rendición de cuentas del poder ejecutivo (alcaldes)				
Quito		85			
Guayaquil					59
	2.2 Rendición de cuentas legislativas (concejales municipales)				
Quito		81			
Guayaquil			71		
	2.3 Auditoría (A nivel municipal, en la práctica)				
Quito			78		

Guayaquil		88			
	3. PRESUPUESTO Y TRANSFERENCIA FISCAL				
Quito			74		
Guayaquil					59
	3.1 Transferencia presupuestaria (proceso presupuestario de municipal + monitoreo del presupuesto por el Concejo municipal + contribución de la sociedad civil)				
Quito			71		
Guayaquil					56
	3.2 Transferencias Fiscales (de lo nacional a lo municipal)				
Quito		85			
Guayaquil		83			
	3.-3 Empresas Municipales				
Quito			67		
Guayaquil					36
	Gestión Pública municipal				
	4. ADMINISTRACIÓN				
Quito			77		
Guayaquil				66	
	4.1 Rendición de cuentas del sector público (implementación de nuevas regulaciones nacionales en el servicio civil)				
Quito			76		
Guayaquil					54
	4.2 Transparencia, coordinación e implementación de regulaciones de negocios (aplicación municipal)				
Quito		81			
Guayaquil			72		
	4.3 Compras públicas en el nivel municipal				
Quito			75		
Guayaquil			71		

Fuente: Basado en el estudio de Global Integrity y Grupo Faro “Unidades Subnacionales de Buen Gobierno”, dichos datos son una evaluación al 2008.

Conclusiones y perspectivas

La tesis se propuso evidenciar que el grado de avance, concreción o bloqueo de la descentralización implica conocer la aplicación de pautas de transferencias y distribución de poder y recursos, pero también la tensión histórica entre regionalismo y centralismo y la proliferación de actores con capacidad de veto a las políticas descentralizadoras. Tratamos de incorporar a lo largo la reflexión, coyunturas históricas, procesos políticos, análisis de mecanismos de transferencias como elementos explicativos. De lo anterior podemos concluir varias cosas.

En primer lugar, Quito y Guayaquil son dos sistemas institucionales que históricamente han priorizado necesidades distintas frente a los procesos descentralizadores, lo que se refleja en la estructura de gobierno, en los modelos de gestión de cada ciudad y en las prácticas políticas. En Quito se ha procurado un fortalecimiento de la Institución local a través de su condición de Distrito Metropolitano, lo cual le proporciona mayor responsabilidad tanto política como económica. Guayaquil, ha orientado sus prácticas políticas en pos de intereses privados y en los deseos autonómicos que emanan de estos intereses. Mientras Guayaquil, propende por un modelo empresarial corporativo (fundaciones y tercerizadoras) centrado en la regeneración urbana, Quito le apuesta a un modelo de empresas mixtas, donde si bien está presente el interés privado marcando el camino, también existe una correlación directa con intereses más amplios de ciudad (Carrión, 2010).

En segundo lugar, una pregunta obligada aquí es ¿por qué las políticas descentralizadoras no han tenido un efecto decisivo en toda la estructura política y social ecuatoriana? Y ante eso podríamos recurrir al análisis de Mejía (2009) donde señala que el proceso de formulación de políticas públicas ha sido una secuencia de aciertos y errores en las decisiones políticas. Quito y Guayaquil son una muestra de ello. Tomando el modelo de Mejía para analizar las políticas públicas en el Ecuador, vemos que en términos de Estabilidad, Adaptabilidad, Implementación y Articulación la descentralización avanzó pero se estancó. La descentralización se ha visto sujeta a cambios políticos y al vaivén de

los intereses en las preferencias de los actores políticos. Los continuos cambios de régimen político tal y como se mostró en los capítulos tercero y cuarto de la tesis, ha hecho que esta política cambie de sentido constantemente⁴⁰. Además, la gran cantidad de actores con capacidad de veto que tienen que aprobar una misma política, más que favorecer, bloquea y lleva a que las políticas se refugien en la diversidad de las preferencias de estos actores. Esto no favorece la cooperación política, al contrario hace muy costoso adoptar reformas para una misma iniciativa. Eso lo demuestran las innumerables comisiones en pos de la descentralización, la infinidad de decretos y actos legislativos, la enorme cantidad de propuestas por parte de los gobiernos locales para el caso de la descentralización. La descentralización aparece y desaparece según los intereses de los grupos.

En tercer lugar, frente a la capacidad institucional para implementar eficazmente las reformas adoptadas, hay que decir que está asociado a la existencia efectiva de mecanismos de ejecución y sanción, como por ejemplo la presencia de una burocracia profesionalizada o un sistema judicial independiente, las cuales podrían garantizar la credibilidad de los compromisos políticos y asegurar los incentivos necesarios de cooperación entre los tomadores de decisiones. El Concejo Nacional de Modernización (CONAM) fue el ente administrativo encargado de coordinar el proceso de la descentralización en el Ecuador como catalizador de la transferencia de competencias estatales a los gobiernos seccionales. Sin embargo, el informe presentado en 2005 concluyó que la descentralización no había cumplido las expectativas fijadas a partir de 1997 cuando entró a regir la Ley de Descentralización. Ni en salud, ni vialidad, ni en agricultura operó una real transferencia de competencias. Las cargas presupuestarias tampoco se asumieron debidamente.

En cuarto lugar, más allá de que existan los organismos encargados de viabilizar la competencia, lo que observamos es que el camino tortuoso de la descentralización está fincado en un problema de carácter político más no administrativo. Esto puede estar relacionado con falta de voluntad política de los actores en asumir o en delegar

⁴⁰ Entre 1996 y 2006 por ejemplo el Ecuador no ha tenido un solo presidente que termine su mandato

competencias en el caso de los gobiernos seccionales. También podría estar asociado con la idea de que los incentivos para viabilizar la descentralización estén mal puestos. Es probable que los costos de este proceso sean demasiado “onerosos” para los actores, lo cual los está llevando a no emprender o facilitar las iniciativas. Aquí reconocemos nos falta todavía más ejercicio empírico.

Finalmente, en un contexto político altamente fragmentado y regionalizado como el que hemos mostrado en esta tesis, las preferencias políticas y demandas de grupos de presión organizados tienden a prevalecer sobre los intereses de sectores más amplios. Un ejemplo de esto han sido las diversas leyes que aprobaron presupuestos y concesiones en función del beneficio de ciertos grupos de poder. Aquí por ejemplo, nos encontramos con la *Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana*, aprobada en el Gobierno de Gustavo Noboa, una reforma que en el marco de la descentralización permitió el ingreso de capital privado en la administración del Gobierno, favoreciendo al proceso de privatización que se generó en Guayaquil en el marco de la recuperación de la ciudad. De allí que el proceso de descentralización se enlista dentro del fracaso institucional y político que ha vivido el Ecuador en las últimas décadas. Será entonces que estamos ante un ¿callejón sin salida?

Fuentes bibliográficas

-Acosta, Alberto (1996), *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, 1996.

-Allan, Henry (2010), *Regeneración Urbana neoliberal, exclusión social, privatización de la seguridad y miedo a los pobres en la ciudad de Guayaquil*. Tesis de Maestría. Quito: Flacso.

-Albornoz Vicente, Bernd Armbruster y David Molina (2001), *Finanzas Provinciales del Sector Público*. Quito: CORDES, Fundación Konrad Adenauer.

-Albornoz G. Vicente (2000), *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*. Quito: CORDES y Konrad Adenauer.

-Arnao, Raimundo (s. f), *Contribución a la descentralización desde las municipalidades. Diagnóstico y propuestas para el caso peruano*. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/Contribucion%20a%20la%20descentralizacion%20desde%20las%20municipalidades.pdf>. [Consultado 01/08/2010).

-Arocena, José (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH/Nueva Sociedad, Caracas.

-Auroi, Claude (2006), “Regiones y descentralización en Europa y América Latina”, en Darío Restrepo (coord.) (2006). *Historias de descentralización, transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/GTZ/USAID; pp. 41-55

-Ayala, Enrique (1996), *Nueva historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Quito 1996.

-Ayala, Enrique (2005), Ecuador patria de todos: manual de cívica. Quito: Corporación editora nacional/Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

-Ayala, Enrique (1991), El bolivarianismo en el Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

-Báez, René (1995), Ecuador: ¿genocidio económico o vía democrática? Corporación Editorial Nacional.

-Barrera, Augusto (2001), Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa. Quito: OSAL/CLACSO/Centro de investigaciones CIUDAD/Abya-Yala.

-Barrera, Augusto (2001), *Sistema de Gestión Participativa*. Quito: PGU/MDMQ/Centro de Investigaciones CIUDAD.

-Barrera, Augusto et al (2005), Ecuador: un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo. Quito: Abya-Yala.

-Barrera, Augusto (2006), “Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia”. Serie Aportes Democráticos. Quito: ILDIS-FES, mimeo.

-Boisier, Sergio (1990), *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago de Chile: ILPES/ CEPAL.

-Bresser, Luiz Carlos y Cunnill, Nuria (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Buenos Aires: Paidós.

-Borja, Jordi. (1987^a), “*Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*, en Jordi Borja et al. *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*”. Chile: ICI-Flacso-Clacso.

- Borja, Jordi (1987b), “Descentralización del Estado y democracia local” in Borja, Jordi et al. *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

-Bulmer, Víctor (1997) (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Cabrero, Enrique (1996), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.

-Carrión, Fernando y Vallejo, René (1994), “Del Plan Regulador a la ciudad democrática”, en *serie Quito No. 9*. Quito: IMQ.

-Carrión, Fernando (1999), “La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”. *Iconos no. 7*. Quito: FLACSO

-Carrión, Fernando (2006a), “Ecuador es la suma de sus partes” En Darío Restrepo (coord) (2006). *Historias de descentralización, transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/GTZ/USAID; pp. 431 – 472.

-Carrión, Fernando (2006b), *La descentralización en el Ecuador*. Texto inédito.

-Carrión, Fernando (2007), “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En: *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

-Carrión, Fernando (2010), *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

-Castells, Manuel (1981), *Crisis urbana y cambio social*. Madrid: Siglo XXI de España Editores

-Conam (2004), *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador. Línea Base de la Descentralización a Julio 2004*. Quito: GTZ

-Conam (2006), *Síntesis del Diagnóstico “Descentralización en Ecuador al 2006” y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*. Quito: GTZ y CEPAL.

-Chauvin (2007), Chauvin, Juan (2007). *Conflictos y gobierno local. El caso del transporte urbano de Quito*. Quito: FLACSO.

-De la Torre, Carlos (2008), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito: Flacso/Ministerio de Cultura del Ecuador.

-Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

-Flacma. (2008), *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Quito.

-Foucault, Michel (1988), “El sujeto y el poder”, en Hubert Dreyfus y Paul Rabinow (ed.) *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. México: IIS-UNAM.

-Freidenberg, Flavia, (2001), “Ecuador”, en *Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Frank, Jonas (2003), “Descentralización de competencias: análisis comparativo”, en Fernando Carrión (ed.) *Procesos de Descentralización en la comunidad andina*. Quito: Flacso-Ecuador.

-García Canclini, Néstor (2001), *Culturas híbridas, estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

-Guerrero, Rafael (2008), “Descentralización, Autonomía y Regionalización”, en *Análisis. La Nueva Constitución*. Quito: ILDIS/La Tendencia; pp. 225-242.

-Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

-Giménez, Gilberto (1994), “Apuntes para una teoría de la región y de la identidad regional”. En *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Año/Vol. VI, número 018, México: Universidad de Colima, pp. 165 – 173.

-Guajardo, Guillermo (2005), “Introducción a las lecturas latinoamericanas de las ideas, modelos y recursos internacionales en el siglo XX”, en Guillermo Guajardo (coord.) *Ni éxito, ni fracaso. Ideas, recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX*. México: UNAM/CCYDEL/Plaza y Valdés; pp. 13-45.

-Held, David (1997), *La democracia y el orden global*. Buenos Aires: Paidós.

-Huntington, Samuel (1996), “La tercera ola de la democracia”, en Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*. México: Unam.

-Hurtado, Edison (2007), *Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes*, en Fernando Carrión M (comp). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Flacso/Senplades/GTZ/Cosude/Pddl/Prodesimi/BTC; pp. 263 – 292.

- Hurtado, Osvaldo (2006), *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- IIG (Instituto de Gobernabilidad de Catalunya) (2005), *Perfiles nacionales de gobernabilidad, República del Ecuador*. Barcelona
- Landes, David (1999), *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona: Javier Vergara Editor.
- Lanzafame, Francesco y Quartesan, Alessandra (2009), *Pobreza en áreas centrales urbanas. Métodos de análisis e intervenciones Manual de consulta para profesionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- León, Jorge (1998), “Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en el Ecuador”, en Galo Chiriboga y Rafael Quintero, Alcances y limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador. Quito, ILDIS-Proyecto Latinoamericano de medios de comunicación- Universidad Central del Ecuador- Asociación Americana de Juristas.
- León, Jorge (1999), La descentralización y el Sistema Político, en Francisco Muñoz (coord.). *La Descentralización*. Quito: Trama Social.
- León, Jorge (2007), *Una descentralización a contracorriente*, Quito: CEDIME.
- León, Jorge, (2008), “Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008”, en Ecuador Debate N. 75. Quito.
- León, Jorge (2009), “Descentralización y autonomías en la constitución de la Asamblea Constituyente de 2008” en ICONOS, Revista de Ciencias Sociales de Quito: Flacso-Ecuador.

-López Cáliz, José y Melo, Alberto (2006), Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza Revisión del gasto público de Ecuador. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial. Volumen I.

-Maiguashca, Juan (1999), “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en Maiguashca, J (ed.) *Historia y región en el Ecuador*. Quito: CEN/Flacso-Ecuador.

-Martinez G, Cecilia (2005). “The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process” En InterAmerican Development Bank. Washington, D.C, mimeo.

-Mascareño Quintana, Carlos (2006), Venezuela: no se hacen revoluciones sin unidad de mando, en Darío Restrepo (coord.) (2006). *Historias de descentralización, transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/GTZ/USAID; p. p. 125-169.

-Mejía, Andrés (2009) (Coord.), *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador.

-Montecinos, Egon (2005), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en *Eure* No. 93. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 77-88.

-Monteoliva Alejandra y Dangong, Claudia (2008), “Alcance y limitaciones de las Relaciones Políticas y Administrativas a nivel Subnacional en América Latina. Aproximaciones a los casos de Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay”. Ponencia IPSA, Chile.

-Morgan María (1991), “Panorámica conceptual de la descentralización”, Santa Cruz, s. e.

- Muñoz Francisco (comp.) (2006), *Descentralización*. Quito: Tramasocial.
- Nohlen, Dieter (ed.) (1991), *Descentralización política y consolidación democrática: Europa – América del Sur*. Caracas: Nueva Sociedad.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1997), “Acerca del Estado, la democracia y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Ojeda, Lautaro (1998), “Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador; Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda (coords.) *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática*. Quito: Ciudad; p. p 71-95.
- Ojeda, Lautaro (2004), *Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Ortiz, Renato (1998), *Los artífices de una cultura mundializada*. Siglo del Hombre
- Ortiz, Santiago (2008), “La nueva Constitución y la Organización Territorial”, en *Análisis. La Nueva Constitución*. Quito: ILDIS/La Tendencia; pp. 215-224.
- Pachano, Simón (1998), *La Representación Caótica*. Quito: Flacso –Ecuador.
- Pachano, Simón (1986), “Movimientos Sociales Regionales en el Ecuador”, en A.A.V.V. *Movimientos Sociales en el Ecuador*. Quito: CLACSO-ILDIS.

-Peña, Diego (2006), “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación”, en Fernando Carrión, *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso – Ecuador.

-Peña, Diego (2007), “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación”, en Fernando Carrión M (comp.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Flacso/Senplades/Gtz/Cosude/Pddl/Prodesimi/BTC; pp. 309 – 340.

-Pérez, Germán (2008), *Modernización y Desencanto. Los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*. México: Porrúa.

-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993), *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. Madrid: Centro de comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007), *II Informe Nacional de Desarrollo del Milenio*. Quito: PNUD, Flacso, SENPLADES

-Putnam, Robert (1994), *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

-Quintero, Rafael y Silva, Erika. 2001. *Ecuador: una nación en Ciernes*. Quito: Editorial Universitaria. Tomo I.

-Ramírez, Franklin y Álvaro Campuzano (2001), “Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa”. Quito: ALOP/CLAEH/CIUDAD. Informe de investigación no publicado, 84 págs.

- República del Ecuador. Asamblea Nacional. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) (2010), Quito.

- Restrepo, Darío (coord.) (2006), *Historias de descentralización, transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/GTZ/USAID.

- Rondinelli, Dennis A. (1989), “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework”. *Development and Change* Vol. 20. N° 1, January.

- Rosales, Mario, Puebla Jorge, Velasco Marco (1988), *El Desafío Local: El Municipio como agente de desarrollo*. Quito: El Conejo.

- Rosenfeld, Alex (1995), “Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina”, en, *Descentralizar en América Latina*. Quito: PGU.

- Sánchez, Rolando (2005), *La Construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México: Colegio de México

- Samuelson, Paul A. (1954), “The pure theory of public expenditure”. *Review of Economics and Statistics*, Vol. XXXVI, N.4.

- Santos, Milton (1996), *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau

- Senplades (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010*. Quito.

- Senplades (2009), *Nuevas estrategias nacionales de desarrollo: realidades y retos para Ecuador*. Quito: Senplades/ Flacso – Ecuador.

-Sojo, Carlos (2008), *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. Costa Rica: Flacso.

-Starnfeld, Esteban (2007), *Prospectiva del Proceso de Descentralización en Ecuador*. Quito: GTZ.

-Tocqueville, Alexis de (1957), *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Tsebelis, G (2002), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Uribe, Mauricio (2009), “El Veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11, N. 21, pp. 93-106.

-Vallejo, René (2009), *Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Tesis de Maestría. Quito: Flacso- Ecuador.

-Verdesoto, Luis (2000), *¿Por qué y para qué descentralizar el Estado Ecuatoriano?* Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES)/Konrad Adenauer Stiftung.

-Villavicencio, Gaitán (2007), “La Descentralización en el Ecuador: Avances y Realidades. Documento de trabajo. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

-Villavicencio, Gaitán (s.f), “Desarrollo Local, Descentralización y Autonomía: Temas pendientes de la agenda país”. Quito.

-Von Haldenwang, Christian (1997), “Successes and failures of decentralizing adjustment strategies in Latin America: the cases of Argentina and Colombia. En *Law and State*, Vol. 56, pp. 55-81.

Fuentes Primarias:

Entrevistas realizadas en Abril y Marzo de 2010 en Quito y Guayaquil

Alfredo Santillana: Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO-ECUADOR

Diego Peña: Funcionario de FLACMA. Federación Latinoamericana de ciudades, municipios y Asociaciones de Gobiernos

Fernando Carrión: Investigador, FLACSO-Ecuador. Concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

Felipe Burbano: Subdirector Académico, FLACSO-ECUADOR

Gaitán Villavicencio: Catedrático de la Universidad de Guayaquil.

Gustavo Bedón: Ex funcionario del AME

Jorge León: Coordinador del Instituto de la Ciudad-Quito

Nila Velazquez Directora de la Fundación Universo

Pabel Muñoz Secretario de Planificación del Municipio de Quito

Santiago Ortiz Coordinador deL Programa Desarrollo Territorial, FLACSO-ECUADOR

Simón Pachano Coordinador deL Programa Estudios Políticos, FLACSO-ECUADOR

Edison Hurtado Candidato a Doctor, COLMEX-MEXICO

Anexo 1: Marco normativo sobre descentralización 1969 – 2008

Período	Legislación
1969 -1996	<p><u>10 de febrero de 1969</u> Ley de Régimen Municipal (Ley N°93-CL). R. O. 112 de 10 de</p>
	<p><u>15 de octubre de 1971</u> Ley de Régimen Municipal (Ley No 680 de 31 de enero de 1966), R. O. Suplemento No 331 de 15 de octubre de 1971. Es Ley Orgánica con Resolución Legislativa No 22-058 de 13 de febrero de 2001, R. O. 280 de 8 de marzo de 2001.</p>
	<p><u>21 de mayo 1990</u> Ley de Desarrollo Seccional. Se creó el FODESEC. Se entrega el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto, R. O. 441 de 21 de mayo de 1990.</p>
	<p><u>21 de septiembre 1992</u> Ley de Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus organismos seccionales. O. 30 de 21 de septiembre de 1992..</p>
	<p><u>27 diciembre de 1993</u> Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano. O. 345 de 27 de diciembre de 1993.</p>
	<p><u>31 de diciembre de 1993</u> Ley de Modernización de Estado No 50 R. O. 349 de 31 de de 1993.</p>
	<p><u>2 de diciembre de 1994</u> Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. Decreto Ejecutivo No 2328,R. O. Suplemento 581 de 2 de diciembre de 1994.</p>
	<p>Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de la Procuraduría en virtud de la cual el Procurador podrá solicitar a las autoridades, funcionarios, organismos, entidades, o dependencias del sector público la rectificación o modificación de los actos o contratos que se hubieren adoptado con violación de la Constitución de la República.</p>

1997	<p><u>20 de marzo</u> Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para ,los Gobiernos Seccionales, R. O. 0127 de 20 de marzo de 1997. Se traspasan recursos a los gobiernos locales sin estar ligados a transferencia de competencias.</p> <p><u>8 de octubre</u> Ley Especial de Descentralización del Estado y participación Social (Ley No 27). Fue expedida el 25 de septiembre, R. O. 169 de 8 de octubre de 1997.</p>
1998	<p>11 de agosto Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No 000, R. O. 1 de 11 de agosto de 1998. En Especial, Disposición Transitoria 32; art. 1; art. 45; art. 68; art. 124; art. 225; art, 266; art. 233.</p> <p>La Constitución crea las Juntas Parroquiales Rurales.</p>
1999	<p><u>13 de enero</u> Concejo Nacional de Gobernadores y Gabinetes Provinciales, Decreto Ejecutivo No 463, R. O. Suplemento 107 de 13 de enero de 1999.</p> <p><u>31 de marzo</u> Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo No 1634, R. O. Suplemento 411 de 31 de marzo de 1999.</p> <p><u>3 de diciembre</u> Creación de la "Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales".</p> <p><u>27 de diciembre</u> Desconcentración de la Administración en general, financiera y de recursos humanos de los Ministerios y Secretarías de Estado, Decreto Ejecutivo No 1621, R. O. 347 de 27 de diciembre de 1999.</p>
	<p><u>13 de enero</u> Comisión de Descentralización, Decreto Ejecutivo No 463, R. O. 107</p> <p><u>18 de agosto</u> Ley para la promoción de la Inversión y de la Participación</p>

2000	<p>Ciudadana, Decreto Ley No 690 de 17 de agosto de 2000 ,R. O. Suplemento 144 de 18 de agosto de 2000.</p> <p><u>20 de diciembre</u> Se deroga la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales creadas en 1999 y se sustituye por un cuerpo colegiado. Decreto Ejecutivo 1057, R. O. 228 del 20 de diciembre de 2000.</p>
2001	<p><u>26 de enero</u> Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo No 1133, R.O.253 de 26 de enero de 2001.</p> <p><u>6 de marzo</u> Firma del Convenio de "Promoción de transferencias de Competencias" ,entre los Ministros de Turismo, Ambiente , Obras Públicas, Agricultura y Ganadería , los 22 Prefectos del País y el Presidente de la República, con el objeto de transferir competencias de estos sectores hacia los gobiernos seccionales.</p> <p><u>8 de marzo</u> Ley de Régimen Provincial (Resolución Legislativa No 22- 058 de 13 de febrero de 2001) , R. O. 280 de 8 de marzo de 2001.</p> <p><u>18 de junio</u> Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, Decreto Ejecutivo No 1581, R. O. Suplemento 349 de 18 de junio de 2001 (4 años después de expedida la Ley). Con el reglamento de la Ley de descentralización se crea la Comisión Nacional Competencias.</p> <p><u>22 de julio</u> Descentralización y Desconcentración del Gobierno Central Decreto Ejecutivo No 1616 de 26 de junio del 2001 R. O. Suplemento 359 de 2 e julio del 2001.</p> <p><u>10 de julio</u> Plan Nacional de Descentralización. Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales. Decreto Ejecutivo No 1616 de 26 de junio</p>

	<p>de 2001, R.O. 365 de 10 de julio.</p> <p><u>27 de septiembre</u> Reglamento General a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, Decreto Ejecutivo No 1894, R. O. 421 de 27 de septiembre de 2001.</p>
2002	<p><u>4 de junio</u> Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Ley No 72 de 23 de mayo de 2002), R. O. 589 de 4 de junio de 2002.</p> <p><u>9 de agosto</u> Se crea la Comisión Nacional de Competencias (CNC) Reglamento orgánico funcional de la CNC, Resolución de 15 de julio de 2002, R. O. 637 de 9 de AGOSTO DE 2002.</p>
2003	<p><u>10 de febrero</u> Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Decreto Ejecutivo No 96 de 31 de enero de 2003, R. O. 18 de 10 de febrero de 2003.</p> <p><u>7 de mayo</u> Creación de la "Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial". Decreto Ejecutivo No 376 de 7 de mayo de 2003 R. O. 83 de 16 de mayo 2003. Se deroga el Decreto Ejecutivo No 1057 de 12 de diciembre, Promulgado en el R. O. 228 del 20 de diciembre del 2000.</p>
2004	<p><u>13 de mayo</u> Promulgación Del Plan Nacional de Descentralización 2004. Decreto Ejecutivo 1683. R. O. 345 de mayo del 2004</p> <p><u>18 de mayo</u> El Presidente de la República designa al Dr. Pablo Celi de la Torre como su delegado ante la Comisión Nacional de Competencias, quien lo presidirá.</p>
2006	Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico
2008	<p><u>Octubre</u> Constitución Política</p>
2009	<p><u>Julio</u> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización</p>

Anexo 2. Cuadro Análisis comparativo Constituciones de 1998 – 2008 (Régimen Territorial)

COSTITUCIÓN 2008	CONSTITUCIÓN 1998	Se mantiene	Se crea
<p>TÍTULO V</p> <p>ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</p> <p>Capítulo primero</p> <p>Principios generales</p> <p>Art. 238.- 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. En ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.</p> <p>Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los Concejos municipales, los Concejos metropolitanos, los Concejos provinciales y los Concejos regionales.</p>	<p>Art. 225</p>	<p>Descentralización, participación ciudadana, niveles de gobierno: Concejos municipales, Concejos provinciales.</p>	<p>Autonomía política y financiera de los gobiernos descentralizados.</p> <p>Gobiernos descentralizados, autónomos: Juntas parroquiales rurales, Concejos metropolitanos y Concejos regionales.</p> <p>Principio de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración.</p> <p>Se incorpora secesión del territorio como concepto, por segunda vez.</p>
<p>ART. 239 El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.</p>	<p>Art.225</p>	<p>Carácter progresivo de la descentralización</p>	<p>Ley de descentralización.</p> <p>Establecimiento de un Sistema Nacional de Competencias obligatorio.</p> <p>Políticas y mecanismos de compensación de desequilibrios inter-territorial</p>
<p>Art. 240 Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, Distritos Metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.</p> <p>Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.</p>	<p>Art. 225</p>	<p>Carácter progresivo de la descentralización.</p>	<p>Ley de descentralización.</p> <p>Establecimiento de un Sistema Nacional de Competencias obligatorio.</p>

<p>Art. 241.La planificación garantiza el ordenamiento territorial y será obligatorio en todos los gobiernos autónomos descentralizados</p>	<p>Art. 225</p>		<p>Sujeto de planificación.</p> <p>Planificación de ordenamiento territorial.</p> <p>Planificación es obligatoria.</p>
<p>Capítulo Segundo</p> <p>Organización del territorio</p> <p>Art. 242.-El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnicos culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.</p>	<p>Art.224, 238</p>		<p>Parroquias rurales.</p> <p>Distritos Metropolitanos.</p> <p>Circunscripción territorial indígena como régimen especial.</p> <p>Definición de régimen especial étnico cultural y por razones de conservación ambiental.</p> <p>Se incluye a los Distritos Metropolitanos autónomo como régimen especial.</p>
<p>Art. 243.- Dos más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley</p>	<p>Art. 229</p>		<p>Se reemplaza la asociación por la definición mancomunidad.</p> <p>La mancomunidad de regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas. Objetivos definidos en torno a competencias e integración.</p>
<p>Art. 244.-Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole , para que las provincias se integren a regiones</p>			<p>Se posibilita la conformación de Regiones con condiciones de población y superficie y finalidades de equilibrio, afinidad, complementariedad y manejo.</p> <p>Incentivos económicos para formar regiones.</p> <p>Ley de incentivos para creación de regiones.</p>
<p>Art. 245.-La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley Orgánica de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.</p> <p>La Asamblea Nacional aprobará en un plazo</p>			<p>La conformación de regiones con iniciativa provincial y mediante ley orgánica y estatuto de de autonomía regional.</p> <p>Procedimientos de aprobación: Asamblea Nacional y Corte</p>

<p>máximo de ciento veinte días el proyecto de ley orgánica, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado.</p> <p>Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.</p> <p>El proyecto de Estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.</p> <p>Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.</p> <p>Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.</p>			<p>Constitucional</p> <p>Consulta Popular aprobatoria.</p> <p>Convocatoria a elecciones para representantes.</p> <p>Ley orgánica de regionalización.</p> <p>Estatuto regional.</p>
<p>Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.</p>			<p>Estatuto como norma institucional de la región.</p> <p>Elementos del Estatuto.</p> <p>Procedimiento de reforma Requisito a la Corte Constitucional.</p>
<p>Art.247.- El cantón o conjunto de cantones</p> <p>Contiguos en el que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un Distrito Metropolitano.</p> <p>Los cantones interesados en formar un Distrito Metropolitano seguirán el mismo proceso establecido para la conformación de las regiones. Sus Concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley orgánica y un proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano.</p> <p>Los Distritos Metropolitanos coordinarán las</p>			<p>Cantones contiguos podrán conformar Distritos</p> <p>Metropolitanos previos requisitos de población</p> <p>Deberán crear estatutos a ser aprobados por la Corte Constitucional.</p> <p>Seguirán procedimientos de región, incluidos estatutos .</p> <p>Coordinación con provincias y regiones</p>

<p>acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.</p> <p>El estatuto del Distrito Metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.</p>			<p>Estatuto Metropolitano.</p>
<p>Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su organización, con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos y en el sistema nacional de planificación.</p>			<p>Ley de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.</p> <p>Reconocimiento de comunidades, comunas, recintos, barrios, y parroquias urbanas como unidades básicas de participación de gobiernos autónomos.</p>
<p>Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención profesional para afianzar una cultura de paz y el</p> <p>Desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelan la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos</p>			<p>Ley de cantones fronterizos.</p> <p>Atención preferencial a cantones fronterizos para mantención de la paz y conservación de recursos naturales y culturales.</p>
<p>Art.250.-El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral, recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak Kawsay.</p>	<p>Art. 240</p>	<p>Régimen especial para Amazonía</p>	<p>Ley de circunscripción especial de provincias amazónicas</p> <p>Provincias amazónicas como ecosistema con planificación integral</p> <p>Principio de Sumak Kawsay.</p>
<p>Capítulo 3</p> <p>Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes.</p> <p>Art. 251.-Cada región autónoma elegirá por votación a su Concejo regional y a una gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o</p>			<p>Normas de participación ciudadana en el Estatuto Regional.</p> <p>El gobernador regional y el Concejo Regional serán elegidos.</p> <p>Elección de consejeros</p>

<p>vicegobernador.</p> <p>Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la constitución prevea.</p>			<p>regionales proporcional a la población urbana y rural.</p> <p>Se elegirá un vicegobernador de entre los consejeros regionales.</p>
<p>Art.252.-Cada provincia tendrá un Concejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una vice prefecta o vice prefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.</p> <p>La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa que presidirá el Concejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la vice prefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.</p>		<p>Concejo provincial con</p> <p>Sede en la capital presidido por un prefecto elegido por votación popular.</p>	<p>Vice prefecto elegido junto al</p> <p>Prefecto.</p> <p>Ley de elección y conformación del Concejo provincial.</p> <p>Al Concejo Provincial integrado además por los alcaldes o concejales representantes de los cantones y representantes de juntas parroquiales rurales.</p>
<p>Art. 253.- Cada cantón tendrá un Concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde o las concejales o concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vice alcaldesa o vice alcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el Concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.</p>	Art. 234.-	<p>Se mantiene el Concejo Municipal, alcalde elegido con voto dirimente y vice alcalde elegido entre concejales.</p>	<p>Concejo representado proporcionalmente la población urbana y rural.</p> <p>Ley de elección de Concejo cantonal.</p>
<p>Art. 254.-Cada Distrito Metropolitano autónomo tendrá un Concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el Concejo con voto dirimente. Los Distritos Metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.</p>			<p>Concejo Metropolitano.</p> <p>Alcalde Metropolitano preside Concejo con voto dirimente.</p> <p>Cada Distrito Metropolitano elegirá un Concejo.</p> <p>Tendrá regímenes descentralizados o desconcentrados.</p>
<p>Art. 255.-Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.</p>	Art. 235, 236	<p>Junta Parroquial de elección popular.</p> <p>Presidente de Junta parroquial es el más votado.</p>	<p>Ley de conformación, atribuciones y responsabilidades de juntas parroquiales.</p>

<p>Art. 256.-Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldía metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidenta de la República de manera periódica.</p>			<p>Gobernadores Territoriales Alcaldes Metropolitanos Gabinete territorial de consulta convocado por el presidente.</p>
<p>Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas ancestrales o pluriculturales, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, que se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p> <p>Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de o pluricelulares los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y formar una nueva circunscripción, La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencia de estas circunscripciones</p>	<p>ART. 224,238, 241</p>	<p>Regímenes especiales para circunscripciones étnicas.</p>	<p>Conformación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, ancestrales o pluricelulares.</p> <p>Parroquias, Cantones o provincias con mayoría de comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubios o ancestrales podrían conformar un régimen especial.</p> <p>Dos o más circunscripciones con gobierno territorial indígena pueden conformar</p> <p>Una nueva circunscripción.</p> <p>Procedimiento para conformar régimen especial (dos tercios)</p> <p>Ley de conformación, funcionamiento y competencias de circunscripciones.</p>
<p>Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.</p> <p>Su administración estará a cargo de de un Concejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representantes de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.</p> <p>Dicho Concejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. L ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.</p> <p>Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración</p>	<p>Art. 239.-</p>	<p>Provincia de Galápagos como régimen especial.</p>	<p>Ley de régimen especial de Galápagos.</p> <p>Planificación y desarrollo en función de principios de conservación del buen vivir.</p> <p>Para la administración se crea un Concejo de Gobierno, presidido por un representante del presidente , integrado por alcaldes, representantes de Juntas parroquiales Y otros organismos</p> <p>Existirá una secretaría técnica.</p>

<p>interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. Los Municipios del Archipiélago se sujetarán obligatoriamente a las regulaciones sobre ordenamiento territorial determinadas por el Concejo de Gobierno.</p> <p>Las personas residentes permanentes que habiten en las islas tendrán acceso permanente al desarrollo de actividades productivas y al aprovechamiento sustentable de los recursos.</p>			<p>Límite a la migración.</p> <p>Los Municipios deberán sujetarse al Concejo.</p> <p>Discriminación positiva para residentes permanentes.</p>
<p>Art.259,- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente compensen las inquietudes de su desarrollo y consoliden la soberanía.</p>	<p>Art. 240</p>		<p>Políticas de desarrollo sustentable que además compensen inequidades que por responsabilidad compartida entre el Estado y Gobierno.</p>
<p>Capítulo cuarto</p> <p>Régimen de competencias</p> <p>Art. 260.-El ejercicio de las competencias exclusiva no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicio públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.</p>			<p>Competencias exclusivas no excluyen concurrencias en la gestión.</p>
<p>Art. 261.- El Gobierno nacional tendrá como competencias exclusivas:</p> <p>La defensa nacional, protección interna y orden público.</p> <p>Las relaciones internacionales.</p> <p>Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.</p> <p>La planificación nacional.</p> <p>Las políticas económicas, tributaria, aduanera arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.</p> <p>Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.</p> <p>Áreas de reserva natural; recursos naturales.</p> <p>El manejo de desastres naturales.</p> <p>Las que le corresponda aplicar como resultado de</p>	<p>Art. 226</p>	<p>Defensa Nacional y seguridad a económica.</p> <p>Relaciones internacionales.</p> <p>Política económica y tributaria, comercio exterior.</p>	<p>Nuevas atribuciones del gobierno nacional:</p> <p>Orden público.</p> <p>Registro de personas, nacionalización y control migratorio;</p> <p>Planificación nacional.</p> <p>Política aduanera; arancelaria; fiscal, monetaria; endeudamiento.</p> <p>Políticas de : Educación; salud; seguridad social; vivienda;</p> <p>Áreas de reserva natural recursos naturales;</p>

<p>tratados internacionales.</p> <p>El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.</p> <p>Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</p> <p>El control y administración de las empresas públicas nacionales.</p>			<p>Manejo de desastres.</p> <p>Espectro radioeléctrico, régimen de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos.</p> <p>Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</p> <p>Control y administración de empresas públicas nacionales.</p> <p>Aplicación de tratados internacionales.</p>
<p>Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:</p> <p>Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.</p> <p>Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de Concejos de cuencas, de acuerdo con la ley.</p> <p>Planificar, construir y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.</p> <p>Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.</p> <p>Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.</p> <p>Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.</p> <p>Fomentar las actividades productivas regionales.</p> <p>Fomentar la seguridad alimentaria regional.</p> <p>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>En el ámbito de estas competencias exclusivas y en</p>			<p>Ley de Sistema Nacional de Competencias.</p> <p>Ley de Cuencas Hidrográficas.</p> <p>Planes de desarrollo regional articulados a la estructura territorial nacional.</p> <p>Ordenamiento de cuencas hidrográficas y creación de Concejos de cuencas.</p> <p>Planificación, regulación y control de tránsito y transporte regional y cantona no asumido por municipalidades.</p> <p>Planificación, construcción y mantenimiento del Sistema vial regional.</p> <p>Otorgar personería jurídica, registro y control de organizaciones sociales</p>

<p>el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.</p>			<p>regionales.</p> <p>Políticas de investigación y desarrollo tecnológico.</p> <p>Fomento de actividades productivas y seguridad alimentaria regional.</p> <p>Gestión de cooperación internacional.</p>
<p>Art. 263.-Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicios de las otras que determina la ley:</p> <p>Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.</p> <p>Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.</p> <p>Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.</p> <p>La gestión ambiental provincial.</p> <p>Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.</p> <p>Fomentar la actividad agropecuaria.</p> <p>Fomentar las actividades productivas provinciales.</p> <p>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.</p>	<p>Art. 233</p>	<p>Se mantienen competencias en cuanto al sistema vial, medio ambiente, manejo de cuencas y micro cuencas, sistemas de riego.</p>	<p>Planes de desarrollo provincial articulados a la estructura territorial nacional.</p> <p>COMPETENCIAS</p> <p>Sistema vial no urbano.</p> <p>Obras en cuencas y microcuencas en coordinación con el gobierno nacional.</p> <p>Gestión ambiental provincial.</p> <p>Obras en sistema de riego.</p> <p>Fomento a la producción provincial y actividad agropecuaria.</p> <p>Gestión de cooperación internacional.</p>
<p>Art. 264.-Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de</p>	<p>Art.234,228</p>	<p>Manejo de tasas y contribuciones.</p>	<p>Planes de desarrollo cantonal articulados a la estructura</p>

<p>otras que determinen la ley:</p> <p>Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural.</p> <p>Ejerce control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.</p> <p>Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.</p> <p>Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.</p> <p>Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p> <p>Planifica, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.</p> <p>Planificar construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.</p> <p>Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.</p> <p>Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.</p> <p>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.</p> <p>Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</p> <p>Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentran en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.</p> <p>Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</p> <p>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.</p>			<p>territorial nacional.</p> <p>COMPETENCIAS</p> <p>Regulación de ocupación del uso del suelo urbano y rural.</p> <p>Planificación, construcción, mantenimiento de vialidad urbana.</p> <p>Mención constitucional :</p> <p>De prestación de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental.</p> <p>Planificar, construir y mantener. Infraestructura física y equipamiento de espacios públicos de desarrollo cultural y deportivo.</p> <p>Manejo del patrimonio arquitectónico, cultural y natural.</p> <p>Administración de catastros.</p> <p>Manejo de transporte público.</p> <p>Planificar, construir y mantener: infraestructura física y equipamiento de salud y educación y desarrollo social.</p> <p>Manejo de la explotación de materiales áridos y pétreos.</p>
--	--	--	--

			<p>Gestionar cooperación internacional.</p> <p>Podrán expedir ordenanzas municipales.</p>
<p>Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.</p>			<p>Sistema público de registro de la propiedad administrado por Ejecutivo y municipios.</p>
<p>Art. 266.- Los gobiernos de los Distritos Metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales. Sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.</p>			<p>Ley de Sistema Nacional de Competencias.</p> <p>Gobiernos distritales ejercerán competencia cantonales + provinciales y regionales aplicables.</p> <p>Podrán expedir ordenanzas distritales.</p>
<p>Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:</p> <p>Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.</p> <p>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.</p> <p>Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.</p> <p>Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</p> <p>Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</p> <p>Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.</p> <p>Gestionar la cooperación internacional para el</p>	<p>Art. 235</p>		<p>Planes de desarrollo parroquial articulados con provincias y cantones.</p> <p>COMPETENCIAS</p> <p>Infraestructura física</p> <p>Mantenimiento de vialidad parroquial rural.</p> <p>Apoyo de actividades productivas y preservación del ambiente</p> <p>Manejo de servicios públicos que se les deleguen.</p> <p>Promoción de organizaciones de base.</p>

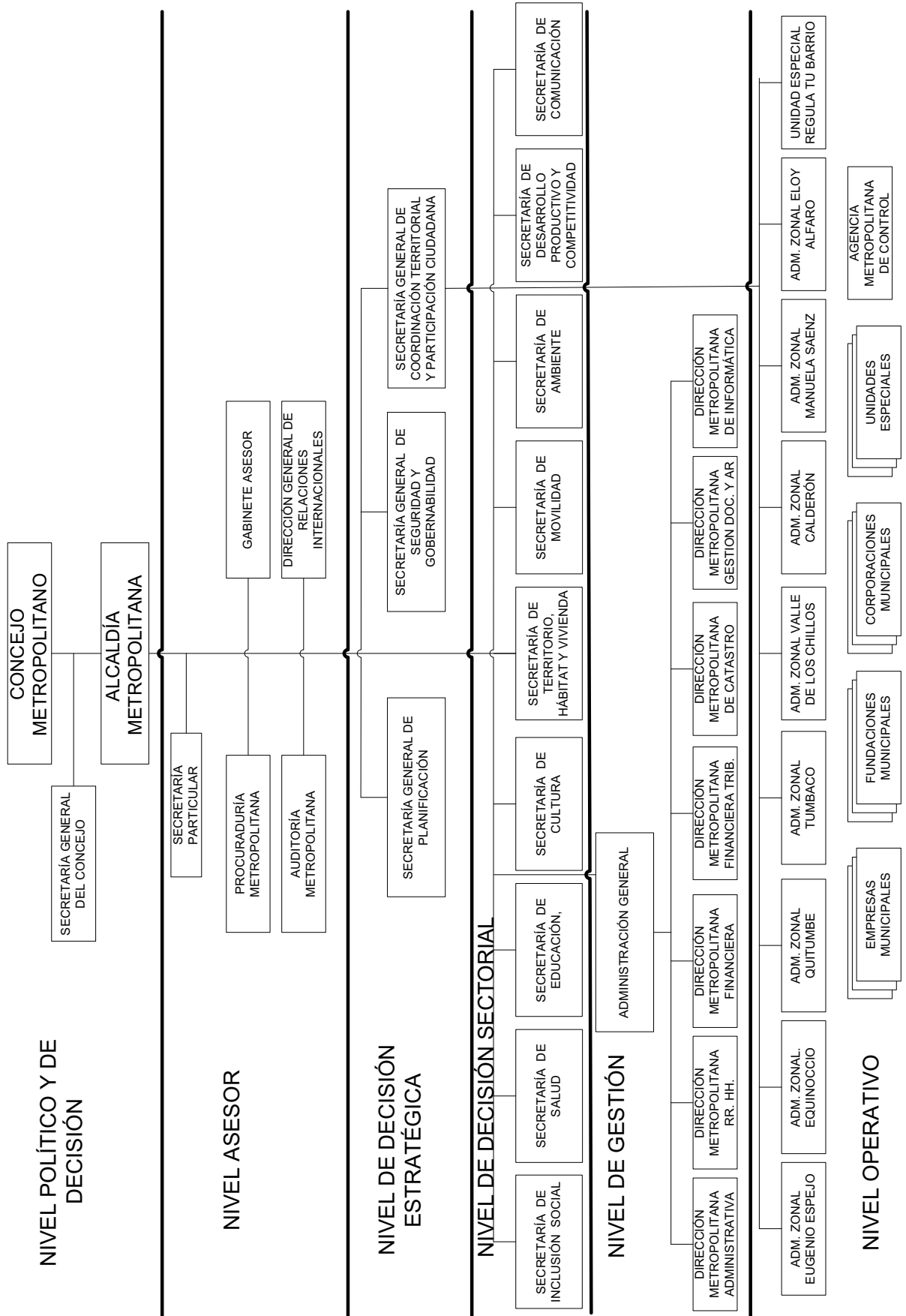
<p>cumplimiento de sus competencias.</p> <p>Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.</p>			<p>Gestión de cooperación internacional.</p> <p>Podrán emitiré acuerdos y resoluciones.</p> <p>Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</p> <p>Vigilar la ejecución de obras y calidad de servicios públicos.</p>
<p>Art.268.-La ley determinará los casos excepcionales y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá invertir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal o subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención</p>	<p>Art. 225</p>		<p>Ley para intervención de niveles de gobierno.</p> <p>Se permite la intervención para controlar casos de manejo deficiente de una competencia.</p>
<p>Art. 269.-El sistema nacional de competencia s contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones.</p> <p>Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva, deberán asumir los gobiernos autónomos. Los gobiernos que acrediten tener capacidad podrán asumir inmediatamente estas competencias.</p> <p>Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo.</p> <p>Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiaridad y sin incurrir en la superposición de competencias</p> <p>Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos, excepto aquellos que por su naturaleza no son susceptibles de de trasferencias.</p> <p>Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de</p>			<p>Ley para asignación de competencias adicionales.</p> <p>El Sistema Nacional de Competencias tendrá un Organismo técnico para:</p> <p>Regular la transferencia (obligatoria y progresiva) de competencias para los gobiernos autónomos con capacidad para asumirlas.</p> <p>Vigilar que no exista superposición de competencias y resolver conflictos.</p> <p>Asignación de competencias</p>

gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiaridad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.			concurrentes, residuales. Resolución administrativa de conflictos de competencias.
Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad.	Art. 231	Gobiernos descentralizados generan propios recursos y participan de rentas del Estado.	Invocación al principio de subsidiaridad.
Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento del total de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.	Art. 231	Transferencia de fondos de acuerdo a la ley.	Participación del 15 % del total de los ingresos permanentes y no menos del 5% de los no permanentes del Estado central. Transferencia de recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.
Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos y descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: Tamaño y densidad de la población. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizadas.	Art. 231	Se mantiene la asignación de recursos de acuerdo al tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros administrativos. Logro en el mejoramiento de niveles de vida	Ley de distribución de asignaciones a los gobiernos autónomos Cumplimiento de metas de plan de desarrollo seccional en el marco del Plan de Desarrollo Nacional y del plan de desarrollo del gobierno autónomo.

<p>Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidos con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias si la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.</p> <p>Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. En caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.</p>	<p>Art.232</p>	<p>Transferencia de competencias a gobiernos autónomos descentralizados con transferencia de recursos correspondientes.</p>	<p>Ley Orgánica del Organismo Técnico de asignación de recursos y competencias.</p> <p>Asignaciones discrecionales en caso de catástrofe.</p>
<p>Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten y se industrialicen recursos naturales no rentables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado, de acuerdo con la ley.</p>			<p>Ley de participación en rentas estables para gobiernos autónomos de zonas de explotación de recursos naturales.</p> <p>Derecho a participar de Rentas generadas por explotación d recursos naturales.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones de 1998-2008

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MUNICIPALIDAD SEGÚN RESOLUCIÓN A008 DE 3 DE MARZO DE 2010



Anexo 4. Organigrama Estructura Organica Municipio de Guayaquil

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL - DEPARTAMENTAL

