

ECUADOR Debate₁₀₈

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR
Debate

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre
Julio Echeverría 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:
el Comité de vialidad del Guayas 39/71
Rafael Guerrero
- Descentralización de la planificación del ordenamiento
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100
Lorena Vivanco y Fernando Cordero
- Economía política de la descentralización
y de la recentralización (1986-2016) 101/124
Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña
- La descentralización fuera del centro:
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia
(2005-2019) 125/148
Eduardo Córdova
- La descentralización en el Perú: cambios reales
o continuidad remozada del centralismo 149/166
Carlos Herz Sáenz

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184
Tito Livio Madrid Tamayo

ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario
se manifiesta en América Latina? 185/191
José Sánchez Parga

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:
transporte público terrestre de Villa Hermosa
a la ciudad de México (y viceversa)
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva
Rodolfo Casillas 193/208

RESEÑAS

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Lorena Vivanco*

Fernando Cordero**

La implementación de las políticas de descentralización en los países de América Latina se ha basado en el ordenamiento de los niveles territoriales de gobierno y gestión pública; y, la descentralización (administrativa, fiscal y política). Ecuador, tiene un modelo de Estado descentralizado y se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Los regímenes especiales no alteran la organización territorial. A partir del 2008, la Constitución obliga a todos los niveles de gobierno descentralizados a planificar sus territorios. El marco legal derivado de la Constitución asigna al gobierno Central y los diferentes niveles de gobierno descentralizados, la competencia de planificar su desarrollo y ordenamiento territorial, a través de los instrumentos previstos en la ley, que buscan viabilizar el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir. El artículo presenta, el reparto competencial de la ordenación del territorio y las políticas sectoriales con incidencia territorial en Ecuador, a partir de la comprensión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipal y los planes de uso y gestión de suelo. Para reconstruir el largo proceso que culmina en la propuesta constitucional del 2008, el análisis parte de una revisión documental y una lectura cruzada y comparativa, de la legislación vinculada a la planificación del ordenamiento territorial durante la última década. Se evidencia y comentan, las múltiples resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones subnacionales y, la persistencia de las decisiones centrales en temas constitucionalmente asignados a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

Introducción

La relación de Estado y territorio, ha adquirido en el último decenio una importancia creciente en el debate latinoamericano, no solo desde el punto de vista teórico y de investigación, sino también desde una dimensión social, económica, cultural y particularmente política, que involucra algunas cualidades del territorio como: la integralidad (articulación de todos los elementos del territorio y resultado de la interacción de estructuras productivas, estructuras de poder, estructuras sociales y administrativas territoriales), la escalaridad (considera que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación), la diversidad (no todos los territorios de una misma escala presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas), y la temporalidad (las estructuras territoriales se explican en función de los procesos históricos para entender, el porqué de las realidades actuales y sus tendencias de cambio); las cuales se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial.

* Docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca.

** Docente de la Maestría en Ordenación del Territorio, Universidad de Cuenca.

El Estado “está constituido por un conjunto de territorios que operan como un sistema, donde cada territorio genera una serie de procesos económicos, sociales y culturales, que componen una red de relaciones entre los actores sociales que lo habitan.

Desde este contexto, “las condiciones de desarrollo de cada territorio y del conjunto del sistema están afectadas por cómo se estructuran las relaciones entre los grupos de poder local y los grupos de poder central del Estado” (Velas & Isunza, 2008: 1). En esta red de relaciones, el “ámbito nacional está constituido por un sistema de territorios interconectados, donde cada uno tiene procesos endógenos que le afectan e influyen al resto del sistema, a la vez que están siendo perturbados por los otros elementos” (Ibíd, 2008: 1). Más allá de lo anterior:

las políticas territoriales representan enfoques territoriales, visiones integradoras o excluyentes de espacios, actores y dinámicas que promueven la reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones y demandas con propósitos de relación o integración entre territorios en lo vertical u horizontal, pero siempre con imposiciones de poder generalmente desde arriba del sistema político. Es por ello que en el proceso de configuración de territorios a partir de políticas territoriales suelen darse encuentros y desencuentros con políticas procedentes del territorio mismo, desde actores que pueden ser catalogados como locales. Es el caso de encuentros entre gobiernos municipales con base en políticas que crean articulaciones regionales [...]. (Sosa, 2012: 95).

La planificación territorial u ordenación del territorio, como “una acción planificada y coordinada del Estado en el territorio” (Benabent, 2018: 553), precisa conocer la organización territorial del Estado, como “un agente decisional clave en los procesos de construcción del territorio”.

La construcción del nuevo modelo de descentralización en Ecuador (2008) y el funcionamiento del «sistema nacional de competencias», deben ser entendidos en el marco de la evolución normativa que han atravesado los procesos de descentralización en el país, considerando que no se trata de un concepto meramente jurídico, sino esencialmente político. Aclarando que la “descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90” (Bastidas, Burbano & Ortiz, 2017: 22).

La política descentralizadora de los países latinoamericanos tomó fuerza en los años ochenta, asociada al modelo económico neoliberal que requería nuevas estrategias de gestión territorial –governabilidad, gobernanza y competitividad–, especialmente relacionadas con la eficiencia fiscal, la territorialización de los servicios públicos, la descongestión de la administración pública, una mayor gobernabilidad democrática y transparencia en el manejo de bienes y recursos públicos. Para esto, “las políticas de desarrollo regional y de ordenamiento territorial no eran eficaces, razón por la cual se impulsó la política de descentralización territorial” (Massiris, 2012: 76), como una política de Estado, que buscó reforzar la participación de las entidades territoriales sub nacionales en la gestión pública –redistribuir el poder

entre el gobierno central y las entidades territoriales—, especialmente en programas sociales y provisión de servicios públicos, y, con ello, disminuir los desequilibrios territoriales.

Este artículo, tiene por objeto analizar y definir el modelo de descentralización territorial de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, entre los años 2008 y 2018, partiendo de un breve análisis de la descentración hasta la década de los 90. El análisis se sustenta en una revisión documental y una lectura cruzada y comparativa, de la legislación vinculada a la planificación en el periodo señalado. Para ello analiza y explora el modelo de organización del Estado ecuatoriano y los diferentes territorios que lo conforman, a partir de la Constitución del 2008, mostrándose que se mantiene la fisonomía tradicional de la organización territorial de 1998 y que se desperdició la oportunidad de racionalizar la organización territorial del Estado, aunque se incorporó la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno, sin embargo, tras 10 años de vigencia en la Constitución, su discusión se evalúa como fallida.

Luego, se analiza el reparto competencial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, profundizando la competencia concurrente de la ordenación del territorio a través del análisis de los objetivos, alcances y contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales y de los planes de uso y gestión de suelo, que racionalizan las intervenciones de otros niveles de gobierno.

Organización territorial del Estado: una concepción del territorio para planificar

El modelo de organización del Estado ecuatoriano, a través de las 20 constituciones promulgadas, ha tenido algunas tendencias, descentralizadoras y autonomistas, en la historia del país, todas “ligadas a disputas por cuotas de poder político y por distribución de las rentas y presupuesto del Estado” (Castro, 2016: 304).

En la década de los cuarenta y cincuenta, se multiplicaron las autonomías administrativas y sobre todo presupuestarias legalmente establecidas. La administración del cinco veces Presidente de la República, Velasco Ibarra, “estuvo principalmente orientada a lograr una centralización política y administrativa del país” (Pérez, 2001: 25).

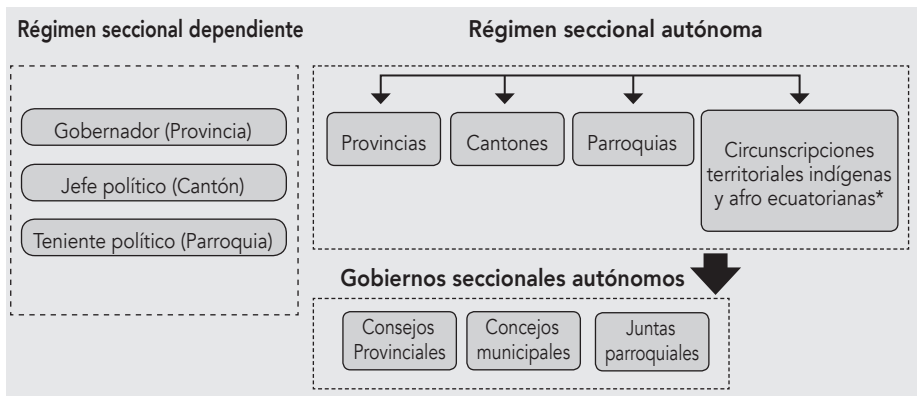
Estas tendencias, se han mantenido hasta la década de los noventa, y se expresan con más claridad en los procesos modernizadores del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992 a 1996), con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993), como base jurídica de las privatizaciones e hilo conductor de la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), concebido como la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales; y, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), “que intentó llevar a

la práctica la descentralización, sin resultados efectivos, y curiosamente solo en el año 2001, se dicta el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, con lo que se dio un pequeño impulso al proceso descentralizador” (Castro, 2016: 305). Estos procesos, no son ajenos a la Constitución de 1998, en tanto y en cuanto, se establece un modelo para la administración del Estado y su representación política, señalando que:

El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente (Constitución, 1998. Artículo 225).

Gráfico 1

Modelo para la administración del Estado ecuatoriano y su representación política



* Regímenes que serán establecidos por la ley, misma que nunca llegó a expedirse.

Fuente: Constitución, 1998.

Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

Como respuesta, a las tendencias autonomistas, en el año 2001, se expide el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social,¹ impulsado por los Consejos Provinciales para avanzar a un régimen autonómico, llegándose a formular inclusive el Proyecto de Ley de Autonomías Provinciales. En adelante hasta el 2006, según Castro los resultados del proceso descentralizador “fueron magros, expresándose más bien como procesos de delegación y desconcentración que al

1. El Reglamento a dicha Ley, fue de carácter “voluntario obligatorio”, o “a la carta” o también “uno a uno” (por tenerse que negociar convenios para transferir cada competencia).

decir de Vedel es «una técnica de organización que consiste en trasladar importantes poderes de decisión a los agentes del poder central ubicados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios» (Vedel, 1992 citado en Castro, 2016: 305), antes que estrictamente descentralización, pero que en todo caso colocaron el tema en la vitrina política.

Es evidente, que la compleja estructura territorial diseñada en la Constitución de 1998, que se mostraba inadecuada, para un país con escasos recursos y con graves problemas de funcionamiento administrativo, no se simplifica. “Pues resulta evidente que una multiplicación de instancias de gobierno encarece el costo del funcionamiento del Estado y dificulta la gestión pública por la yuxtaposición de administraciones, a las que el ciudadano debe recurrir para resolver sus problemas, los cuales muchas veces acaban colisionando entre sí, y fruto de la descoordinación, no resuelven las necesidades sociales” (Viciano, 2009: 106).

Se resalta que la Constitución de 1978, establecía provincias y cantones; en tanto que la Constitución de 1998 refiere a provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas; mientras que la Constitución del 2008, incluye las regiones a la estructura territorial de la norma fundamental de 1998.

La división territorial del Estado, a partir de la cual se vertebra la gestión pública hasta antes del 2008, debe considerar el proceso de creación de los cantones, pues en 20 constituciones y 19 periodos interconstitucionales, entre 1830 y 1980, el promedio anual de creación de cantones fue de un cantón cada dos años (0,54 cantones por año), mientras que entre 1980 y 2000 el promedio fue de 5,15 cantones por año. Desde 1980 a 1998, el número de cantones se duplicó. Este crecimiento produjo un indiscriminado proceso de fraccionamiento territorial para el surgimiento de nuevos cantones sin ninguna descentralización (Cordero & Vivanco, 2019).

Sistema de organización territorial vigente en Ecuador desde la expedición de la Constitución de 2008

El nuevo modelo constitucional (2008), concibe al país como un “Estado unitario y descentralizado”, un “Estado constitucional de derechos y justicia social” que implementa “los derechos del buen vivir” como objetivo fundamental de la organización estatal y la figura de la planificación como medio para su obtención.

El establecimiento de este modelo, favorece “la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales” (SENPLADES, 2013: 32), en correspondencia a los principios constitucionales -promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización-, (Constitución, 2008. Artículo 3, numeral 6), que sustentan la organización territorial de los distintos niveles que componen los GAD, así como el ordenamiento territorial.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), establece que la “organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales” (Artículo 2, literal d), ratifica como uno de sus principios la “equidad interterritorial”, para lo cual “la organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos” (Artículo 3, literal f).

Correlativamente a ello, la Constitución define el territorio del Ecuador como “una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo [...]” (Constitución, 2008. Artículo 4).

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales. Los regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnica culturales o de población no alteran la organización territorial.

Tabla 1
Modelo de Organización territorial del Estado ecuatoriano, 2008

Territorio y jurisdicciones territoriales	Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD–	Regímenes Especiales					
		Razones de conservación ambiental		Razones de población		Razones étnico culturales	
		Territorio	Gobierno	Territorio	Gobierno	Territorio	Gobierno
Región	Gobiernos regionales - Consejo regional						
Provincia	Gobiernos provinciales Consejo provincial	Territorio insular de Galápagos	Gobierno provincial de Galápagos Consejo de Gobierno especial de la provincia de Galápagos			Territorios indígenas afro ecuatorianos y montubios	Circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorinas y montubias
Cantón	Gobiernos municipales Concejo municipal			Distrito metropolitano	Gobierno metropolitano Consejo metropolitano		
Parroquias rurales	Gobiernos parroquiales rurales Junta parroquial rural						

Fuente: Constitución, 2008. Artículo 242; COOTAD, 2010. Artículos 10,28; Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, 2015. Artículo 1.
Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

A los territorios resultantes de la nueva organización territorial, la norma fundamental añade otros territorios, tales como:

- i) *Territorios de las mancomunidades* –agrupaciones de dos o más regiones, provincias, distritos, cantones o parroquias rurales contiguas–; y, *consorcio* –dos o más GAD del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos–.
- ii) *Territorios Fronterizos* –cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros–.
- iii) *Territorios Amazónicos o Ecosistema Amazónico* –lo integran las provincias amazónicas que forman parte de un ecosistema y de la biodiversidad amazónica–.
- iv) *Territorios de comunidades, comunas,² recintos, barrios y parroquias urbanas* –unidades básicas de participación en los GAD y en el sistema nacional de planificación–.

En relación a los niveles de organización territorial, la Constitución y el COOTAD incorporan a este “modelo de articulación territorial”, la conformación de las regiones, para procurar el “equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de las cuencas” (Constitución, 2008. Artículo 244). Esta iniciativa corresponde a los gobiernos provinciales, quienes elaboraran un proyecto de “ley de regionalización” que propondrá la circunscripción territorial de la nueva región y su correspondiente estatuto de autonomía regional. (Constitución, 2008. Artículo 245).

La Carta Magna (2008), estableció a los prefectos de las 23 provincias del país y un régimen especial –Galápagos–, un plazo máximo de ocho años para concluir el proceso de conformación de las regiones autónomas. “Una vez cumplido el plazo [...], las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República” (COOTAD, 2010. Disposición Transitoria Tercera). Sin embargo, antes de cumplirse el plazo previsto, en diciembre de 2015 la Asamblea Nacional, aprobó las Enmiendas Constitucionales, eliminando la Disposición Transitoria Primera numeral 9 de la Constitución «el plazo de ocho años», quedando de esta manera el plazo abierto a la voluntad de los gobiernos provinciales y a la iniciativa del Presidente de la República.

En consonancia a esta lógica territorial, la organización territorial –regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, regímenes especiales–, planteada en la Carta Magna y en el COOTAD, “se orienta a la consecución de una progresiva articulación y complementación de los territorios, a los que se les dota de distintos niveles de gobierno” (Espinosa, 2012: 122), en función de su naturaleza jurídica, sede y funciones, que desarrolla la organización territorial del Estado.

2. A estos territorios, se pueden adjudicar algunos subconjuntos de territorios tales como: *territorios ancestrales, territorios de los pueblos en aislamiento voluntario; y, tierras y territorios comunitarios*, (COOTAD, 2010. Artículos 100, 101 y 103).

La Constitución y el COOTAD, con la finalidad de evitar la fragmentación del territorio, definen la organización territorial del Estado ecuatoriano en:

- a) *Regiones*: son circunscripciones territoriales conformadas por dos o más provincias con continuidad territorial. La iniciativa para la conformación de las regiones autónomas corresponde a los gobiernos provinciales, a través de un proyecto de ley que contendrá la declaración de creación y la delimitación de su territorio, y, que será presentado por los prefectos/as al Presidente de la República, quien lo remitirá a la Asamblea Nacional, para el inicio del proceso legislativo. Pero es claro que el Estado no ha priorizado el proceso de regionalización en el país (COOTAD, 2010. Artículos 14,15 y 16).
- b) *Provincias*: son circunscripciones territoriales integradas por los cantones, su creación se realizará mediante un proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, la cual contendrá la descripción del territorio que comprende la provincia, sus límites, la designación de la capital provincial, precio al cumplimiento de sus requisitos (COOTAD, 2010. Artículos 17 y 18).
- c) *Cantones*: son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Su creación se hará mediante un proyecto de Ley presentado por iniciativa del Presidente de la República, que contendrá la descripción del territorio del cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la garantía de cumplimiento de sus requisitos (COOTAD, 2010. Artículos 20 y 21).
- d) *Parroquias rurales*: constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. Su creación o modificación, corresponde al Concejo municipal o metropolitano, mediante un proyecto de ordenanza contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial, previa a la aprobación de los requisitos correspondientes (COOTAD, 2010. Artículos 24 y 25).

La norma fundamental contempla regímenes especiales, como formas de gobierno y administración del territorio, su conformación en el marco de la organización político administrativa del Estado, da lugar a:

i) *Distritos metropolitanos autónomos*: “establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”. La iniciativa para la conformación de distritos metropolitanos autónomos, corresponde a los gobiernos municipales, para lo cual “el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano autónomo” (Constitución 2008. Artículo 247); (COOTAD, 2010. Artículos 73 y 74).

ii) *Circunscripciones territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias*: “establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político

administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente (Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, 2014. Artículo 10), y se regirán por principios de interculturalidad y plurinacionalidad.

La conformación de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, podrán ser de iniciativa de “las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales”, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se regirá por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, que deberán contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular (Constitución, 2008. Artículo 11, 56, 57, 257); (COOTAD, 2010. Artículo 94). En el caso de:

los cantones o provincias, con la decisión ciudadana favorable, los ejecutivos presentarán al Presidente de la República el proyecto de ley para que lo remita a conocimiento y aprobación de la Asamblea Nacional [...]. Si se tratara de dos o más parroquias, los ejecutivos presentarán el proyecto de ordenanza de fusión al alcalde o alcaldesa [...] este presentará dicho proyecto ante el respectivo concejo [...]. La ley u ordenanza de fusión de estas circunscripciones según el caso contendrá su plan de desarrollo debidamente financiado, en concordancia con el Sumak Kawsay [...].

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias, son equiparables en términos de autonomía política, administrativa y competencia a los gobiernos territoriales correspondientes (parroquias, cantones o provincias). Hasta el 2018, no existe ninguna circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia que se haya constituido, aunque han existido “cuatro iniciativas de municipios y parroquias rurales de las provincias amazónicas que se han presentado en la Corte Constitucional, pero han sido rechazadas por no cumplir el procedimiento adecuado” (Corte Constitucional, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b); (Molina, 2015, pp.138).

iii) *La provincia de Galápagos*: “constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un consejo de gobierno en la forma prevista en la Constitución, [...] y de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos (COOTAD, 2010. Artículo 104).

Descentralización y reparto competencial de la ordenación del territorio

La construcción del nuevo modelo de descentralización en Ecuador (2008) y el funcionamiento del «sistema nacional de competencias», deben ser entendidos en el marco de la evolución normativa que han atravesado los procesos de descentralización en el país, considerando que no se trata de un concepto meramente jurídico, sino esencialmente político. De manera general en el caso ecuatoriano, Bedón (2012), Bastidas, Burbano & Ortiz (2017), identifican algunos instrumentos

Tabla 2
Creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales

Requisitos para la creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales				
Organización del Territorio	Regiones	Provincias	Cantones	Parroquias rurales
Variable				
Población residente	5% de la población nacional.	3% de la población total nacional.	50000 habitantes, de los cuales, al menos 120000 deberán residir en la futura cabecera cantonal. (**)	10000 habitantes, de los cuales por lo menos 2000 deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia.
Extensión territorial	20000 km2	10000 km2		
Delimitación física del territorio		Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes.	Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes.	Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes.
Subconjuntos que integran el territorio	Los provincias promuevan el proceso de regionalización	Los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener al menos 10 años de creación.	La parroquia o parroquias rurales que promuevan el proceso de cantonización deberá tener al menos 10 años de creación.	
Informes del nivel superior	Inicia con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos.	Informe favorable del gobierno regional y del organismo nacional de planificación.	Informes del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación; Informe previo no vinculante de los gobiernos cantonales que se encuentren involucrados.	Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; Informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos -Consejo Nacional de Límites Internos (CONALI)-, sobre los límites y requisitos de extensión de la nueva circunscripción; e Informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional.
Participación ciudadana	Consulta Popular en las provincias que formarían la región.	Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular. (*)	La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular.	Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años.

normativos entre los cuales se pueden citar los siguientes, con la aclaración que la “descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90” (Ibíd., 2017: 20).

a) Ley de Régimen Provincial (1969) y la Ley de Régimen Municipal (1971), b) Creación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO): los cuales sustituyeron al Fondo Nacional de Parti-

Excepcionalidades	El territorio de la región a conformarse no superara el 20% del total del territorio nacional		La población residente para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes.	En cantones amazónicos y cantones ubicados en la franja fronteriza, para la creación de parroquias rurales se requerirá una población de 2000 hab. En cantones con población indígena afro ecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de 5000 mil habitantes. Dos o más parroquias rurales contiguas de un cantón podrán fusionarse por iniciativa propia, para constituirse en una nueva parroquia rural, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las respectivas juntas parroquiales.
-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* La consulta popular convocada a solicitud del Presidente de la República, por el Consejo Nacional Electoral, CNE:

** Para determinar el requisito de población se consierará el último censo de población.

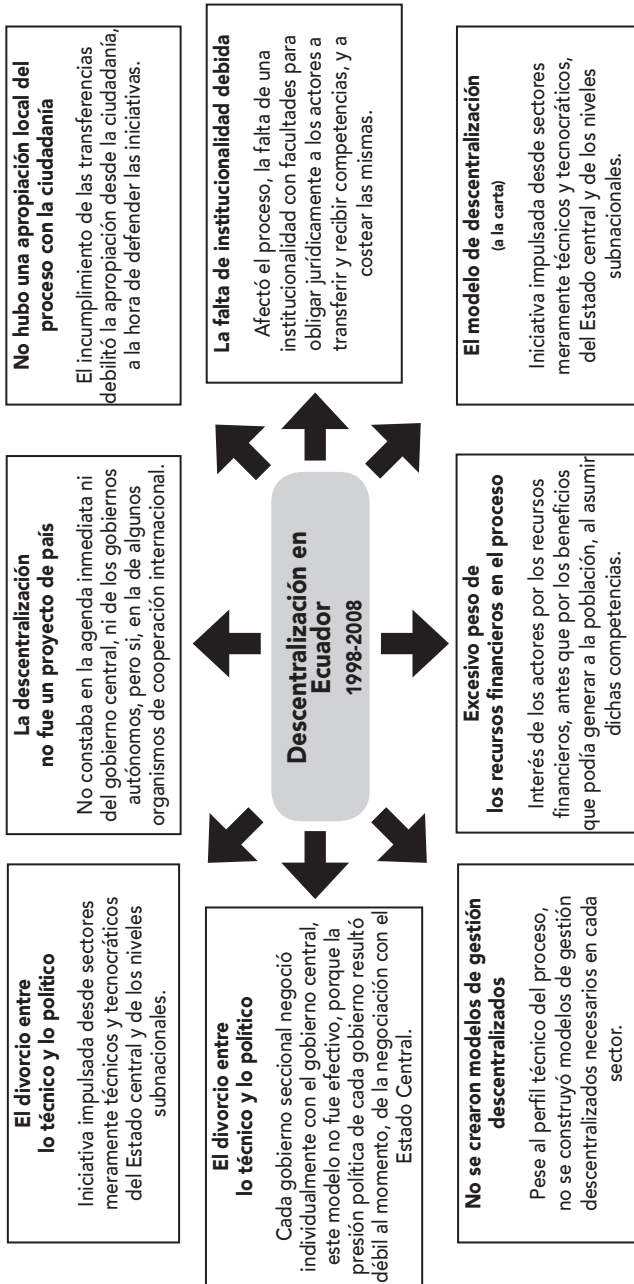
Fuente: COOTAD, 2010. Artículos 15, 19, 22, 23, 26 y 27; Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (201. Artículos 1 y 2).

Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

cipaciones (FONAPAR) –creado en la década de los setenta–. Quito y Guayaquil absorbían el 50% del FODESEC de forma exclusiva; c) Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada (1993): crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), como organismo ejecutor de políticas neoliberales de reducción estatal, y, tuvo por mandato «coordinar, supervisar y controlar los procesos de modernización y descentralización del Estado»; d) Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Gobiernos Seccionales (1997): instrumentalizó una reforma constitucional del mismo año y transfirió a los gobiernos subnacionales el 15% de los ingresos permanentes del gobierno central; e) Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997); f) Reformas y Codificación de la Constitución Política de la República (1998), con las reformas constitucionales, «todas las competencias del gobierno central eran descentralizables», exceptuando la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, la defensa y seguridad nacional y las relaciones internacionales. Ello posibilitó un modelo de “descentralización a la carta” que se caracterizó por la caótica transferencia de competencias, a prefecturas, municipalidades e incluso hacia las denominadas «entidades regionales», pero en todos los casos sin transferencia de recursos económicos. Entre 1998 y el año 2000 emerge en distintas regiones del país -especialmente en la Costa- una demanda por la conformación de autonomías; g) Reformas y Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005):

[...] para el caso de municipios, se eleva a nivel de ley orgánica un procedimiento contemplado ya en el Reglamento a la Ley de Descentralización (Registro Oficial 349, 18-jun-2001), que establecía términos perentorios obligatorios para la transferencia de competencias y recursos solicitados, de manera que la descentralización opere obligatoriamente, por el simple paso del tiempo, aun sin la voluntad del go-

Gráfico 2
Nudos críticos de la descentralización durante el periodo 1998 - 2008



Fuente: Bedón, 2012: 196-197.
Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017)

bierno central y bajo la pena de destitución de los ministros que incumplen dichos plazos”³ (Bedón, 2012: 192-193), en este caso al Ministro de Economía y Finanzas.

Si vencidos los plazos no se suscribían los convenios de transferencia, las competencias y recursos pasaban por mandato de la ley, automáticamente, al gobierno seccional, en los mismos términos en los que este los solicitó. No obstante, la descentralización no operó, a pesar de haberse iniciado varios procesos, bajo distintas modalidades (en grupo, uno a uno, por bloques, aislados, por sectores, etcétera), y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en el que se haya concretado totalmente la transferencia de competencias y recursos, tal como lo disponía el marco jurídico (Bedón, 2012: 193).

El Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), continúa hasta el año 2008, como la entidad responsable, “de la política nacional de descentralización”. Con el marco jurídico descrito, durante la última década, Bedón (2012), advierte que el país inició procesos de descentralización entre 1998 - 2008, en los que se puede señalar resultados modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que las acompañan.

En esta misma línea de análisis, vale resaltar que la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008 organizó un nuevo proceso de retorno del Estado. En lo tendiente, “a la descentralización y a la organización territorial del territorio, se realizó una descentralización administrativa –vía modelo obligatorio– que además de reorganizar el sistema competencial desordenado del modelo ‘a la carta’, transfirió competencias que todavía no estaban siendo ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o en su defecto, las regularizó” (Bastidas, *et al.*, 2017: 22). La nueva secuencia descentralizadora empezó a operar legalmente a partir del 2010, año en que se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, que plantean la construcción de un «sistema nacional de competencias» como mecanismo para operar el proceso de descentralización.

-
3. La codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, asume que “para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener capacidad operativa para asumirla. El consejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias”. Respecto de las transferencias, establece que las asignaciones que corresponden a las municipalidades, se harán de forma predecible, directa, oportuna y automática. “Así como los recursos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y realización de actividades inherentes a los diversos ámbitos de su competencia que sean transferidos o delegados a las municipalidades a través del proceso de descentralización.

El retraso por más de diez días de terminado el mes correspondiente, en la transferencia de los recursos que, de conformidad con la Ley de Distribución del 15% del presupuesto del gobierno central, para los gobiernos seccionales, les corresponde a las municipalidades, causará que el funcionario responsable de tal retraso sea sancionado con la destitución del cargo por parte de la correspondiente autoridad nominadora, extendiéndose esta responsabilidad y sanción al Ministro de Economía y Finanzas” (Artículo 17, literal b).

El sistema nacional de competencias y reparto competencial en Ecuador

El modelo tiene como punto de partida la declaración de un «Estado Constitucional de Derechos y Justicia», que se gobierna de manera descentralizada, y que se explica, en el marco de un nuevo escenario técnico y jurídico, que inicia con la asignación de competencias a cada nivel de gobierno.

La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los GAD. Para dar paso a este proceso y, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución (Artículos 260 y 269), y en el COOTAD (Artículo 117), se conformó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo técnico integrado por un delegado permanente del Presidente de la República, un representante de cada nivel de gobierno -regional, provincial, municipal y parroquial rural-, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD.

El Sistema Nacional de Competencias, definido como “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno”, cuenta con el Consejo Nacional de Competencias que entre sus funciones debe regular el procedimiento de transferencia de las competencias exclusivas, adicionales; regular la gestión de las competencias concurrentes; asignar competencias residuales; dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, entre otras.

Respecto de la clasificación de las materias competenciales, el COOTAD en el Artículo 110, define a los sectores, como “las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial”. Se clasifican en privativos, estratégicos y comunes.

- Son sectores competenciales privativos, entre otros, la defensa nacional; el orden público; las relaciones internacionales; y la política tributaria. Corresponde al Gobierno Central y no son delegables (COOTAD, 2010. Artículo 110).
- Son sectores estratégicos los que tienen una influencia decisiva económica, social, política o ambiental en el país, como la energía, telecomunicaciones, o los recursos naturales no renovables (COOTAD, 2010. Artículo 111). La rectoría y el modelo de gestión son del Gobierno Central. Las demás facultades pueden ser concurrentes.
- Son sectores comunes la ordenación del territorio, la educación, sanidad, vivienda, carreteras, entre otros. Susceptibles de mayor o menor descentralización y desconcentración (COOTAD, 2010. Artículo 112).

Las competencias, “son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector” (COOTAD, 2010. Artículo 113) y pueden ser:

- Competencias Exclusivas: la titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y la gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Se requiere autorización del titular de la misma, (COOTAD, 2010. Artículos 114, 126).
- Competencias concurrentes: son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente (COOTAD, 2010. Artículo 115).

Cada competencia comprende un conjunto de facultades -rectoría, planificación, regulación, control y gestión- que son atribuidas a los distintos niveles de gobierno. Según el Artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP):

- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica (LOOTUGS, 2016. Artículo 9).
- La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objeti-

Tabla 3
Sistema de reparto competencial en Ecuador

Reparto competencial	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Planificación Nacional	Art. 261 Art.10, COPFP				
Planificación del Desarrollo	Art. 275	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Defensa Nacional	Art. 261				
Zonas Desarrollo Económico Especial	Art.10, COPFP				
Fomentar actividades productivas		Art. 262	Art. 263		Art. 267
Ordenamiento Territorial	Art. 26, COPFP; Art. 9 LOOTUGS	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Hábitat	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Vivienda	Art. 261 y 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Uso del suelo (Urbanismo)				Art. 264	
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Art. 264	
Educación	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Salud	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Espacios públicos				Art. 264	Art. 267
Infraestructuras varias	Art. 314	Infraestructura regional Art. 262	Infraestructura rural provincial Art. 263	Infraestructura urbana Art. 264	Infraestructura parroquial Art. 267
Puertos y Aeropuertos	Art. 261, 314 y 394				
Tránsito y Transporte público	Art. 394	Art. 262		Art. 264	
Comunicaciones y Telecomunicaciones	Art. 261 y 314				

Áreas naturales protegidas y recursos naturales	Art. 261				
Gestión del riesgo	Art. 261				
Recursos forestales	Art. 261				
Recursos energéticos	Art. 261 y 314				
Recursos hídricos	Art. 261				
Planificación, gestión y aprovechamiento del agua	Art. 318				
Gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas		Art. 262			
Gestionar obras en cuencas y microcuencas			Art. 263		
Planificar y construir sistemas de riego	Art.314		Art. 263		
Agua potable	Art.314			Art. 264	
Sanearamiento	Art. 314			Art. 264	
Depuración de vertidos				Art. 264	
Desechos sólidos				Art. 264	
Acceso y uso playas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art.264 y 375	Art. 375
Acceso y uso riberas de ríos, lagos y lagunas	Art. 375	Art. 375	Art.375	Art. 264 y 375	Art.375
Minería e hidrocarburos	Art. 261				
Materiales áridos y pétreos				Art. 264	
Control de incendios				Art. 264	
Notas:					
- Los artículos citados están establecidos en la Constitución excepto los indicados como Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).					
- Los artículos de la Constitución 314, 318, 375 y 394 no son competencias exclusivas, como tampoco el Artículo 10 del COPFP.					

Fuente y Elaboración: Benabent & Vivanco, 2017: 716-717.

vos, estrategias, y acciones. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

- La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública.
- El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos.
- La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.

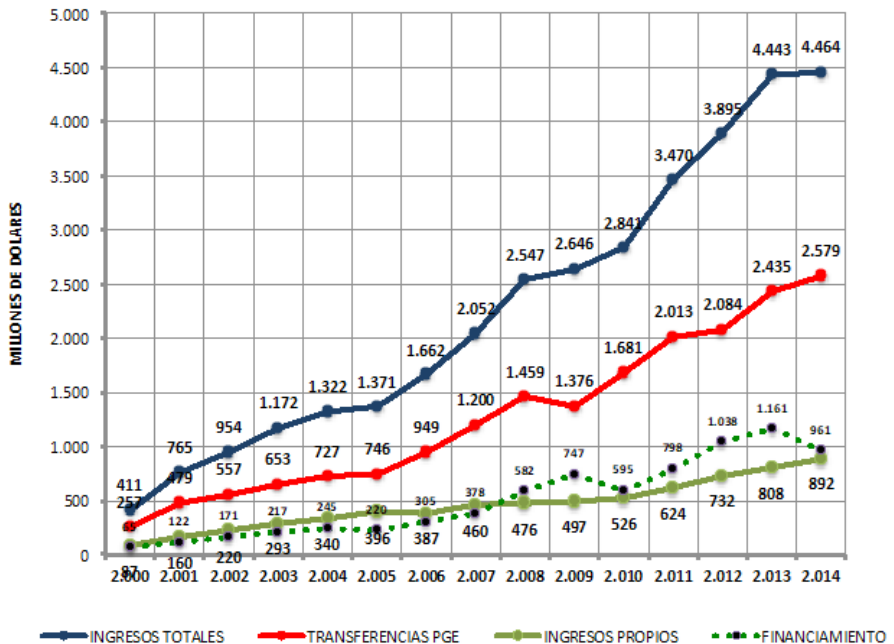
Los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución, establecen que cada uno de los GAD (regional, provincial, cantonal y parroquial), tendrá la competencia exclusiva en planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional y de los restantes GAD.

La descentralización de competencias en el ámbito municipal

La descentralización de competencias, especialmente hacia el ámbito municipal, en Ecuador al igual que en el resto de Latinoamérica, no ha estado acompañada de recursos financieros suficientes para atenderlos, lo cual ha afectado la autonomía de los municipios para atender dichas competencias y asumir el liderazgo del desarrollo de su territorio. Particularmente en Ecuador, al estudiar las transferencias recibidas por los GAD cantonales del país, entre el año 2000 y el 2014, en valores nominales, se observa que hay un significativo crecimiento de ellos. En ese período los GAD municipales recibieron 19.194 millones de dólares. De ese monto 14.827 millones de dólares (77,25%), se transfirieron entre 2007 y 2014 y únicamente 4.367 millones de dólares (22,75%), entre el 2000 y 2006.

Si se analiza la situación económica financiera general de los GAD municipales, se infiere que el significativo crecimiento de sus ingresos totales se debe a las transferencias del presupuesto del Estado y al incremento de los ingresos provenientes

Gráfico 3
Ingresos de Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales (Municipalidades), por tipo y según años (millones de dólares)



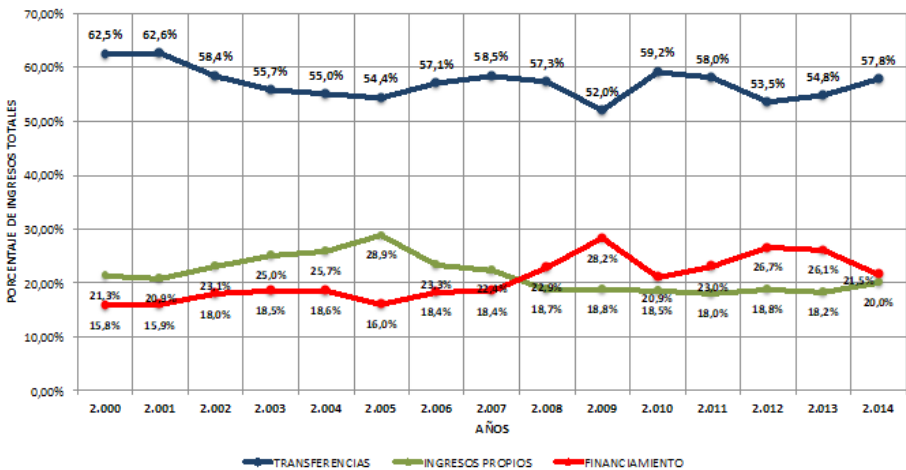
Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.
 Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

de financiamiento. Los denominados ingresos propios que podrían generarse, en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución,⁴ siguen siendo mínimos y han reducido su peso relativo en el financiamiento del Desarrollo Local, pasando del 21,27% en el año 2000 a 19,99% en el 2014. El año con mayores ingresos propios fue el 2005 con 28,91% de los ingresos totales. Los ingresos de financiamiento se han incrementado desde 15,8% en el año 2000 a 28,23% en el 2008, vuelven a disminuir al 21,52% en el 2014. Vale la pena destacar que en esos ingresos provenientes de fuentes financieras el mayor aporte proviene de saldos de caja y no de crédito público.

El enorme peso relativo de los “saldos de caja” muestra una enorme contradicción ya que dichos saldos no son otra cosa que recursos no usados por las municipalidades, mientras las necesidades básicas insatisfechas se mantienen extremadamente altas, especialmente en las áreas rurales.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador, se han mantenido muy altas, casi sin variación entre 2006 y 2017. El gráfico 4, evidencia estas tendencias.

Gráfico 4
Ecuador: Porcentajes de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por tipo de ingreso y según años



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.
Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

4. “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” (Constitución, 2008: Artículo 240).

Tabla 4
Número de cantones según grupos de porcentajes de dependencia de transferencias gubernamentales

Grupo de porcentaje de dependencias de transferencias	Número de cantones	Porcentaje de cantones	Número acumulado de cantones	Porcentaje acumulado de cantones
25,7 – 30,7%	3	1,4 %	3	1,4 %
+30,7 – 35,7%	3	1,4 %	6	2,7 %
+35,7 – 40,7%	2	0,9 %	8	3,6 %
+40,7 – 45,7%	2	0,9 %	10	4,5 %
+45,7 – 50,7%	10	4,5 %	20	9,0 %
+50,7 – 55,7%	9	4,1 %	29	13,1%
+55,7 – 60,7%	18	8,1 %	47	21,3 %
+60,7 – 65,7%	14	6,3 %	61	27,6 %
+65,7 – 70,7%	27	12,2 %	88	39,8 %
+70,7 – 75,7%	41	18,6 %	129	58,4 %
+75,7 – 80,7 %	39	17,6 %	168	76,0 %
+80,7 – 85,7 %	25	11,3 %	193	87,3 %
+85,7 – 90,7%	18	8,1%	211	95,5 %
+90,7 – 95,7%	10	4,5 %	221	100,00%
Totales	221	100 %		

Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.
 Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% de cantones tienen ingresos propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%), que dependen de las transferencias del Presupuesto General del Estado en más del 70% de sus ingresos totales y 28 municipios (12,6%), que dependen en más del 85% 10 cantones (4,5%), dependen en más del 90% de las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado.

La competencia sobre la ordenación del territorio en Ecuador, 2008 - 2018

En Ecuador, desde 2008 el marco normativo para la planificación y el ordenamiento territorial está establecido en la Constitución y en las leyes orgánicas derivadas de ella: COOTAD; COPFP; LOOTUGS; Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA); Código Orgánico del Ambiente (COA); entre otras.

Gráfico 5
Marco constitucional y legal para el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo



Elaboración: © Fernando Cordero Cueva & Lorena Vivanco (2018).

La Constitución establece que «la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados» a los cuales les dota de «competencias exclusivas», reservando la posibilidad de gestiones concurrentes en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad, entre distintos niveles de gobierno.

Si bien todos los GAD tienen competencias para el ordenamiento territorial, la Constitución y la LOOTUGS apuestan por un modelo de ordenamiento territorial que se concreta y visibiliza en los planes municipales. Esto, en esencia constituye una apuesta por la descentralización que se expresa normativamente en los siguientes mandatos: “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 la ocupación del suelo urbano y rural; Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; 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; Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal; 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, de acuerdo con la ley; Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; 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; Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución, 2008. Artículo 264).

Muchas veces se pretende eludir o restar estas competencias exclusivas otorgadas por la Constitución ecuatoriana a los GAD municipales, en nombre de la *Rectoría*. Al respecto, es importante señalar que el COOTAD, para evitar interesadas confusiones y arbitrarias interpretaciones establece que: “las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno” (COOTAD, 2010. Artículo 116).

Cuando existen competencias exclusivas en varios niveles de gobierno, es indispensable tener presente lo que el COOTAD señala sobre la facultad de *Rectoría*, que no es otra cosa que:

[...] la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental [...]. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional (COOTAD, 2010. Artículo 116).

No es cierto entonces lo que sostienen los «centralistas» y «los despistados» al decir que la *Rectoría* es únicamente una facultad del Gobierno Central y particularmente de los ministerios. El Artículo 116 del COOTAD, aclara que los GAD cantonales ejercerán la *Rectoría*, en las competencias exclusivas municipales previstas en la Constitución, al igual que los gobiernos provinciales y parroquiales rurales en sus competencias exclusivas y en sus territorios.

Dicho de otro modo, los GAD municipales tienen la *Rectoría* en las 14 competencias exclusivas establecidas en el Artículo 264 de la Constitución y deben usar esa facultad para emitir políticas públicas que orienten las acciones, para el logro de los objetivos y metas del desarrollo cantonal.

Por eso, no se entiende que a pesar de que la LOOTUGS dispone a las municipalidades clasificar el suelo en urbano y rural, hacer lo que siempre han hecho, establecer cuál es el territorio o los territorios urbanos de cada cantón; y, siendo que esta es una facultad estrictamente municipal que permite definir lo que llamamos “perímetros urbanos”, lamentablemente la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, en el Artículo seis subordina esta competencia municipal a decisiones administrativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):

[...] La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas

públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agroprodutivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización expresa de la misma (LOOTUGS, 2016. Artículo 19).

El MAG está llamado a preocuparse de la soberanía alimentaria, la producción de la tierra, la clasificación del suelo potencialmente productivo, la generación de información sobre el uso actual del suelo rural y la definición de los usos potenciales, técnicamente recomendados para el futuro, en base a los estudios normalmente exigidos para este propósito. Corresponde en cambio a las municipalidades, establecer autónomamente las regulaciones del uso y ocupación del suelo urbano y rural, observando la información, los resultados de los estudios y las políticas nacionales que emita el ente rector. Es decir, el ejercicio de esta competencia, no supone «pedir» autorización alguna, sino acatar la Constitución.

Instrumentos para la ordenación del territorio

La competencia concurrente del ordenamiento territorial, se efectiviza en los instrumentos de planificación previstos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entonces conceptualmente es un acierto el que se hayan unido los procesos de planificación del desarrollo con aquellos de ordenamiento territorial, ya que es evidente que la gran mayoría de expresiones del desarrollo y los desequilibrios e inequidades sociales, se expresan en el territorio. “El considerar a la ciudad como la proyección de la sociedad en el espacio es, al mismo tiempo, un punto de partida indispensable y una afirmación demasiado elemental” (Castells, 1974: 141).

Formular en un solo proceso de planificación un Plan de Desarrollo o actualizarlo y su correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, es coherente con la propia concepción de “Buen Vivir” que subyace en la constitución ecuatoriana y que no es otra cosa que, una propuesta de *desarrollo alternativo* para enfrentar los problemas y consecuencias negativas, derivadas del actual sistema económico y político mundial y nacional, que ha extendido la pobreza, multiplicado las desigualdades, incrementado los desastres ambientales, la inseguridad la exclusión y los desequilibrios territoriales en una especie de modelo de crecimiento «sin fin» guiado por las «leyes del mercado».

El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana es una propuesta seria y responsable frente a ese crecimiento canceroso. Imagina un crecimiento coherente, con fines, que planifique la eliminación de la pobreza y proponga nuevas formas de creación y distribución de la riqueza social. Un crecimiento que dé al mercado su propio rol, pero explore nuevas formas de la economía, que hoy subyacen en nuestras sociedades; y, que asigna nuevos roles al Estado para el mejor aprovechamiento de los recursos estratégicos y la regulación de ese «poder de mercado» que pretende con frecuencia confundir su papel (Cordero Cueva, 2017).

Se plantea el Buen Vivir como un modelo de desarrollo social; esto es un crecimiento que busca el equilibrio del hombre con la naturaleza y consigo mismo. Un equilibrio entre los hombres, para reducir las desigualdades económicas y sociales y propiciar la integración a la vida económica y social de los sectores más desvalidos. Un equilibrio entre las comunidades de hombres que privilegien la solidaridad y complementariedad que conduce hacia la paz y el bienestar. En ese contexto y considerando que todo desarrollo social se expresa en el territorio y que hoy en Ecuador más del 70% de ciudadanos viven en ciudades, es indispensable “articular las aspiraciones a un desarrollo más justo y equitativo a nuevos paradigmas en las relaciones con la naturaleza, con el territorio y entre ciudadanos” (Cordero Cueva, 2019), y propender a la aplicación de:

a. Plan de desarrollo para elevar el nivel y las condiciones de vida

Un plan de desarrollo es un instrumento de gestión pública destinado a impulsar y conducir el desarrollo social en un determinado territorio. En Ecuador, en función de la organización territorial establecida en la Constitución se detalla al menos de los siguientes planes de desarrollo: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial. Si al desarrollo social lo entendemos como un proceso, permanente y progresivo, que busca elevar el nivel y condiciones de vida de todos los habitantes de un territorio, un Plan de Desarrollo corresponde a la prefiguración y planificación de ese cambio, teniendo presente que nuestra sociedad se caracteriza por significativas inequidades que marcan enormes diferencias entre las oportunidades para acceder a bienes y servicios y por ende termina generando una sociedad heterogénea y desigual; y,

b. Plan de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial, debe entenderse como “la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad” (Gómez, 1993: 1). En concordancia con el modelo de desarrollo adoptado o con el Buen Vivir

[...] el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal (Gómez, 1993: 1).

El Ordenamiento Territorial un método planificado de solución y prevención de los problemas en relación con los desequilibrios territoriales, con la ocupación y uso desordenado del territorio y con las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales, los mecanismos de mercado resul-

tan insuficientes, parte de la idea de que, como todo sistema, el territorial requiere elementos de control y regulación, papel que cubre el sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenación territorial. Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones: a) La normativa, orientada, prioritariamente pero no exclusivamente, a mantener lo de positivo de la situación actual y a prevenir los problemas futuros. b) El programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

La LOOTUGS aprobada en 2016 está destinada a “fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno” (LOOTUGS, 2016. Artículo 1).

El ámbito de aplicación de la LOOTUGS, rige a todo ejercicio de “planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas” (LOOTUGS, 2016. Artículo 2).

La Ley define al Ordenamiento Territorial, como “el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo” y sus objetivos son:

- a) La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio
- b) La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- c) La regulación de las intervenciones en el territorio: normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas (LOOTUGS, 2016. Artículos 9 y 10).

La planificación de la ordenación territorial constará en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, es obligatorio para todos los niveles de gobierno. Y, la rectoría nacional la ejerce el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica –SENPLADES–.⁵

Los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal, son los que racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno y por ende su alcan-

5. La SENPLADES, fue sustituida por la Secretaria Técnica Planifica Ecuador, entidad adscrita a la Presidencia de la República.

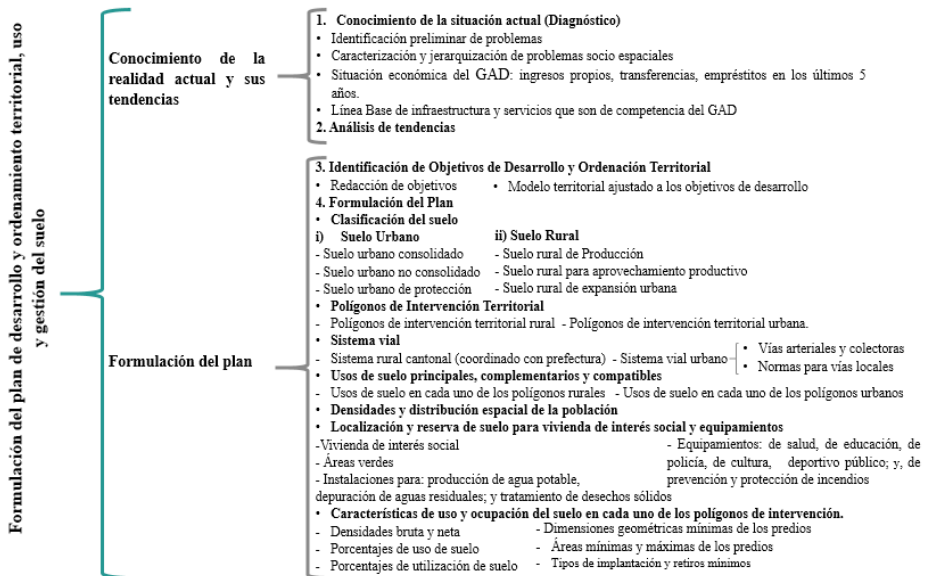
ce y contenido debe servir de base para la coordinación con todos los otros niveles de gobierno. Entonces, por su alcance el componente de ordenamiento territorial, es una competencia de todos los niveles de gobierno; y, el uso y gestión de suelo, es una competencia exclusiva de los GAD municipales.

La ley establece que “los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico” (LOOTUGS, 2016. Artículo 27).

Los planes de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo cantonal, entendidos como procesos, deberían cubrir, al menos, los contenidos descritos en el Gráfico 6. Adicional a estos contenidos el Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, debe identificar polígonos de intervención que requieren Planes Complementarios o Planes Especiales y programación de su formulación, a corto y mediano plazo; y, definir una ordenanza que apruebe el Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La importancia del proceso de formulación/actualización de los PDOT y PUGS, de los municipios y distritos metropolitanos, se sustenta en que este nivel de gobierno, “racionaliza las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno” (LOOTUGS, 2016. Artículo 11). De otro lado, debe considerarse que los PDOT

Gráfico 6
Contenidos mínimos del Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo



vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, exceptuando los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas.

Consideraciones finales

El modelo de descentralización territorial de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, entre los años 2008 y 2018, muestra pocos avances esenciales de la descentralización. Existen, más bien, fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales y, concomitantemente, a dar autonomía a los diferentes niveles de gobierno regional, provincial, cantonal y parroquial, manteniendo principalmente la dependencia económica de los municipios hacia el Estado Central, lo cual ha impedido un avance relevante en la autonomía, principalmente de los municipios del país. Se evidencia también, las múltiples resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones subnacionales y, la persistencia de las decisiones centrales en temas constitucionalmente asignados a los gobiernos autónomos descentralizados. Persisten las decisiones sectoriales sobre las políticas públicas relativas al uso y ocupación del territorio. Estas actitudes “centralistas”, han impedido un avance relevante en la autonomía de los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales manteniéndose el centralismo asfixiante que padece la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, es evidente el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales, y de las sectoriales sobre las territoriales.

Bibliografía

- Bastidas, Cristina; Burbano de Lara, Agustín y Ortiz, Santiago
2017. *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. GIZ. Quito.
- Bedón Tamayo, Gustavo
2012. *Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano en Nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Corporación Estudios y Publicaciones. Quito.
- Castro, Carlos
2016. “El Estado constitucional y los gobiernos autónomos descentralizados”. Ponencia. IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.
- 2012. “El marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano”. Tesis de grado. Universidad Técnica Particular de Loja. Cuenca.
- Castells, Manuel
1974. *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI. Madrid.
- Cordero Cueva, Fernando
2019. “Nueva oportunidad para la descentralización”. En: *Sin Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/33b7zbP>.

Espinosa, Sebastián

2012. "La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)". *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*, Marco Morales Tobar, (Coord.). Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.

Benabent, Manuel

2018. "Review of the book Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI". En: *Farinós Dasí, J. (Coord.). Reseña. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 78, pp. 551-554. Recuperado de: <<https://bit.ly/2KIPqvB>>.

Benabent, Manuel & Vivanco, Lorena

2017. "El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial". En: *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. N°194. Vol. XLIX. pp. 716-717. España.

Gómez, Domingo

1993. *Ordenación del territorio Una aproximación desde el Medio Físico*. Instituto Tecnológico Geominero de España. Recuperado de: <<https://bit.ly/2QGjoUC>>.

Massiris Cabeza, Ángel

2012. *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja-Bogotá.

Molina, Ana Isabel

2015. "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador". Tesis maestría. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Recuperado de: <<https://eprints.ucm.es/34468/>>.

Pérez, Efraín

2001. *Descentralizaciones y Autonomías*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. SENPLADES

2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

Sosa Velásquez, Mario

2012. ¿Cómo entender el territorio? *Colección Documentos para el debate y la formación*, N° 4. Cara Parens-Universidad Rafael Landívar. Guatemala. Recuperado de: <https://bit.ly/2rgs8X9>.

Velas, Apolinar & Isunza, Alma

2008. *La hegemonía en el poder y desarrollo territorial*. *Revista Pueblos y Fronteras digital*, N° 6, diciembre-mayo, pp. 1-36. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Viciano, Roberto

2009. *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Nueva Constitución del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.

Documentación

Asamblea Nacional

2015. *Constitución de la República del Ecuador. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el*: Registro Oficial N° 653 del 21 de diciembre de 2015.

——— 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial N° 303.

——— 2010: *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial N° 306.

——— 2016. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial N° 790.

Decreto Legislativo 000, Registro Oficial N° 1 de 1 de Agosto de 1998. “Constitución Política de la República de Ecuador”, 1998. Recuperado de: <<https://bit.ly/2qw1ZDI>>.