

Balance de la Descentralización en el Ecuador

Perspectiva a futuro

Memorias técnicas: Debates nacionales sobre el
estado de la descentralización en el Ecuador.

Cuenca y Quito, 15 y 16 de Mayo de 2017



UNIVERSIDAD DE CUENCA



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Título: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. Perspectiva a futuro.
Memoria técnica: Debates nacionales: "Estado de la descentralización en el Ecuador"

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania
Whympfer N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess- Directora Residente- GIZ

Responsables:

Dorothea Kalleberger, Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno", GIZ Ecuador.
Fernando Pauta, Universidad de Cuenca.

Santiago Ortiz, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO

Participantes en el debate:

María Dolores Almeida, Consultora Especialista en Finanzas Públicas.
Winston Bolaños, Especialista en Finanzas Subnacionales, Asociación de Municipalidades del Ecuador.

Ruth Caldas, Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

Carlos Casas, Especialista en Descentralización y Finanzas Públicas en Perú

Carlos Castro, Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

Cecilia Chacón, Viceprefecta de la provincia del Tungurahua.

Diego Chávez, Servicio Estatal de Autonomías

Belisario Chimborazo, Alcalde del GAD Municipal de Cañar

Fernando Cordero, Investigador, Universidad de Cuenca

Gustavo Endara, Coordinador de Proyectos de FES ILDIS

Barbara Hess, Directora residente, GIZ Ecuador

Felipe Íñiguez, Investigador

Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

Magali Quezada, Alcaldesa del GAD Municipal de Nabón.

Sistematización: Paola Betancourt, Consultora de GFA Consulting Group.

Relatoría: Lorena Vivanco, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca.

Edición, Impresión y Diseño: FORUMCONSULTOR

Av. Diego de Almagro N29-54 y La Pradera.

T + 593 2 2233330

E-Mail: dmartinez@forumconsultor.com

La GIZ no se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania

Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

SIGLAS

AMA	Asociación de Municipalidades del Azuay
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BdE	Bando de Desarrollo de Ecuador
BEDE	Banco del Estado
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
FES-ILDIS Ecuador	Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung
FLACSO	Facultad Latinamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADM	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
Senplades	Secretaría de Planificación y Desarrollo
TI	Tecnologías de la Información
TICs	Tecnologías de la información y la comunicación

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Estudio: “Balance de la descentralización en el Ecuador en el periodo 1998 a 2016”	4
3.	El rol de la Cooperación Alemana en el proceso de descentralización: aportes y contribuciones	14
4.	El rol de las Universidades en contexto actual de la descentralización y la formación de capacidades	16
5.	Debates sobre el Balance de la descentralización en el Ecuador	18
6.	Panelista: Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito	33
	Panelista: Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito	34
7.	Experiencias sobre Descentralización desde otros países de la Región	35
	7.1. País: Bolivia . Avances y dificultades	35
	7.2. Experiencia de Perú	38
8.	Conclusiones y Perspectivas del proceso de Descentralización.	40
9.	Referencias Bibliográficas	42

Balance de la Descentralización en el Ecuador

Perspectiva a futuro

Memorias técnicas: Debates nacionales:
“Estado de la descentralización en el Ecuador”

En el marco del programa Fortalecimiento del Buen Gobierno, la la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH impulsa la organización de debates nacionales como espacios de reflexión y aprendizaje desde el ámbito académico y técnico en el nivel territorial, que permitan aportar a los procesos de construcción de la política pública en el Ecuador. En particular, los debates llevados a cabo en los días 15 y 16 de mayo de 2017, buscan ser una contribución a la reforma y modernización del país, con el objetivo de identificar nuevas perspectivas y retos en el contexto de la descentralización.

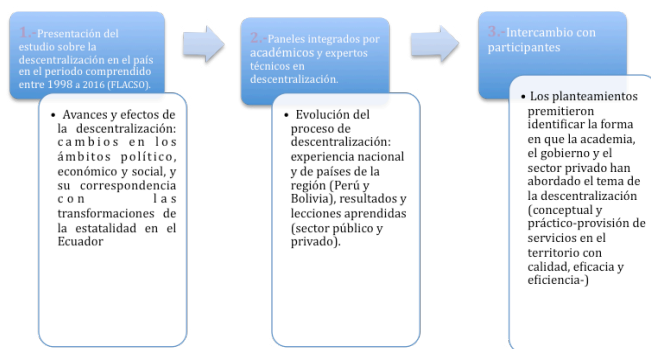
Los actores que participaron en dicho espacio, representan a administraciones públicas, sociedad civil, empresas y universidades, los cuales reflexionaron sobre los avances, dificultades y aspectos de mejora del proceso de

descentralización durante los últimos diez años, a partir de la promulgación de la Constitución del 2008 y la emisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Los debates, se desarrollaron en las ciudades de Cuenca y Quito, con el tema “Balance de la Descentralización en el Ecuador y perspectivas a futuro”. Para la organización e implementación de los mismos, la GIZ trabajó conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, el Departamento de Sociología y Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) y la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS Ecuador).

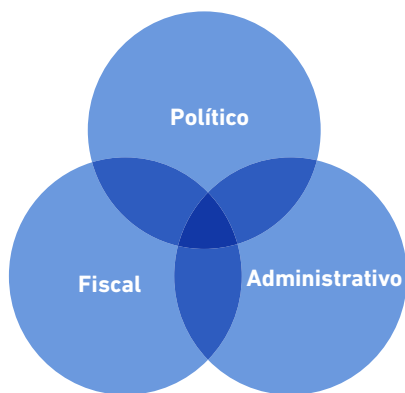
Para el cumplimiento de los objetivos, a continuación, se detalla el esquema metodológico utilizado:

a) Contenido de los Debates



Fuente: GIZ Documento de Sistematización de talleres sobre el Proceso de Descentralización. Junio 2017.

b) Ejes Temáticos que se presentan en el presente documento:



Orientados a contribuir a la comprensión de la coyuntura actual y la perspectiva para el país.

2.

Estudio: “Balance de la descentralización en el Ecuador en el periodo 1998 a 2016”

Ortiz, Profesor investigador de FLACSO Ecuador

Objetivo del estudio:

Generar un análisis político, jurídico y administrativo, de orden nacional, sobre la organización territorial del Estado en general y sobre la descentralización del Estado en especial, con énfasis en los modelos de descentralización ‘voluntario y obligatorio’ recogidos en las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008. En virtud de los resultados obtenidos, se incorporará un análisis prospectivo de la descentralización que incluya una propuesta que, en consonancia con los sistemas de planificación y participación, aporte lineamientos generales para superar los desequilibrios territoriales en el Ecuador.

Marco Teórico general:

Para comprender el contexto histórico general de las transformaciones a la estatalidad dentro de las cuales tuvieron lugar las dos experiencias descentralizadoras más recientes del Ecuador –el modelo a la carta o de negociación uno a uno (1980-2006) y el esquema obligatorio (2008-en curso)-, es preciso detenerse en dos fenómenos histórico-políticos que signaron a la región andina y sus actores durante las últimas décadas: la doble transición (Przeworsky, Smith, 1991; Agüero y Stark, 1998 y Oxhorn y Ducantezeiler, 1998) y el retorno del Estado. Ambos conceptos nos ayudarán a entender como diversos arreglos institucionales y extra-institucionales entre democracia (actores), gobierno y mercado

influenciaron las relaciones entre Gobierno Central y gobiernos subnacionales durante los últimos 35 años. El término de doble transición alumbrará las afinidades y las tensiones provocadas por la simultaneidad del retorno a la democracia y el giro hacia el neoliberalismo. El de retorno del Estado, por su parte, hará lo propio respecto de la recuperación de las facultades rectoras, gubernamentales e institucionales de los gobiernos nacionales sobre los mercados y las correspondencias con su despliegue infraestructural en el territorio (Mann, 1996).

En el marco de estos procesos históricos regionales, examinaremos a la luz de la teoría secuencial de la descentralización (Falleti, 2005) la trayectoria histórica de las reformas descentralizadoras ocurridas en cada uno de los dos esquemas, dilucidando en qué medida tanto los contextos generales como la secuencia de las transformaciones previas, configuraron al mismo tiempo condiciones de posibilidad y condiciones límites para el desenvolvimiento futuro del proceso.

1) Las reformas al Estado en el marco de la doble transición (1990 – 2006):

En este primer apartado, se describirá la trayectoria de la descentralización en su primer momento como una secuencia de descentralización política -> descentralización fiscal -> descentralización administrativa -> descentralización política. Aunque existe cierta complejidad para sostener una periodización en la que una fase sea totalmente excluyente de sus otras, es posible distinguir estas cuatro fases a lo largo de la secuencia del modelo a la carta, las cuales sucedieron en el marco de una doble transición en la que una heterogeneidad de actores libraron una disputa por la orientación de las reformas.

En la medida en que dicha disputa quedaba siempre irresuelta, ocurrió una exacerbación de lógicas particularistas que desorganizaron a la institucionalidad del Estado en su conjunto, produciendo un verdadero “Frankenstein institucional”.

a. Fase tecnocrática con actores locales legitimados (1980 – 1993):

La crisis de la deuda, el retorno democrático, el sistema político regionalizado y la presencia de la banca multilateral en el marco de la segunda generación de reformas, fueron parte del contexto en el cual los gobiernos de Rodrigo Borja y de Sixto Durán iniciaron el proceso de descentralización. Los hitos centrales

fueron el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), la Ley de Modernización que creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, así como también la concesión de pre-asignaciones presupuestarias a los gobiernos locales mediante fondos generales, créditos del BEDE y leyes generales y específicas. La relación de fuerza al inicio del proceso se caracterizaba por un relativo equilibrio entre la banca internacional, el Gobierno Central subordinado vía deuda externa, actores subnacionales legitimados por las elecciones con una representación comprometida con los intereses territoriales en el interior del Legislativo (Faust, 2005) y elites burocráticas en los Municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Este equilibrio de fuerzas, acompañado de la falta de una perspectiva clara y compartida en la política de descentralización, favoreció a la emergencia de núcleos tecnocráticos que resolverían las diferencias en base a un saber y un discurso modernizador que, por otra parte, estaba encauzado a cimentar las reformas neoliberales. Para una de las investigaciones más recientes, esta fase fue política (Molina, 2015).

b. Fase fiscal (1996-97):

La crisis de la deuda se agravó. El debilitamiento del Gobierno Central frente a partidos políticos regionales que disputaban una mayor participación en el presupuesto general del Estado vía aumento de las transferencias se profundizó. Esto se expresó en dos hitos: la Ley del 15% y la Ley de Descentralización -la misma que consagró estipulado por la primera. La relación de fuerzas fue favorable para los actores locales y la ausencia de un pacto político entre actores que consagre una gobernabilidad mínima descarriló al Gobierno Central. Los organismos multilaterales internacionales y la cooperación técnica internacional no tuvieron un interlocutor estable con el cual dar continuidad a las políticas de descentralización, las mismas que en este contexto se orientaron hacia el ámbito fiscal. Los sucesivos gobiernos encontraron a la vez, en esta descentralización fiscal, asimétrica y

particularista, una oportunidad para ofertar a diversos actores regionales, recursos centrales a cambio de lealtad política.

c. Fase administrativa (1998-1999):

La crisis política abierta tras la caída del gobierno de Abdalá Bucaram, la acumulación política contenciosa del movimiento indígena y de otros movimientos ciudadanos, se resuelve transitoriamente en la Constituyente de 1998, donde se formula una carta magna que cristaliza el esquema de descentralización a la carta que se venía perfilando en los hechos. Esta deja a los gobiernos locales la iniciativa para solicitar un amplio abanico de competencias al Gobierno Central. Por su parte, éste se reserva de forma privativa cuatro áreas específicas: la seguridad interna, la seguridad externa, el manejo económico-monetario y la gestión de la política. El "modelo" no tuvo mayores resultados, excepto para Municipios como Quito, Guayaquil y Cuenca, que pudieron hacer valer sus acervos políticos y económicos. Este esquema profundizó las inequidades territoriales.

d. Fase política (2000-2002):

En medio de una crisis económica, social y política, algunos actores locales y algunas fuerzas políticas regionales asumen la iniciativa de construir una demanda política de autonomías, con la posibilidad de constituir formas de gobierno autónomo en las provincias de la costa y en una de la Amazonía. Si bien los indígenas no se adhieren, está latente la posibilidad de autonomías étnicas. Aunque las consultas resultaron favorables para sus auspiciantes, no se concretaron en términos institucionales. Las razones fueron varias, pero una de las principales explicaciones reside en la postura de las Fuerzas Armadas, quienes actuaron una vez más como el actor desequilibrante ante la expectativa de una posible fragmentación del país a través de las autonomías. Algo similar sucedió con los sindicatos y la burocracia, quienes vieron sus

intereses lesionados. La profundización de la crisis económica impidió, además, que las reformas de descentralización y autonomía se concreten ante el control férreo de las finanzas públicas.

2) Las transformaciones a la estatalidad en el marco del “Retorno del Estado”:

Con Montecristi se abrió nuevamente un proceso de reorganización y racionalización de la estatalidad en general y de la Función Ejecutiva en particular. El Estado reconstituye sus capacidades de rectoría, gobierno y planificación sobre los arreglos institucionales entre Estado, democracia y mercado. Su despliegue infraestructural en el territorio ocurre de forma desconcentrada y descentralizada, pero de forma predominante en torno a la primera estrategia. Se abre una nueva secuencia en el que la desconcentración y la descentralización administrativa predominan: ->centralización política ->desconcentración Gobierno Central ->descentralización administrativa.

a. Desconcentración de la Función Ejecutiva:

El proceso Constituyente establece el predominio de la función ejecutiva sobre el conjunto del Estado, la rectoría del Estado Central, la planificación, el control de las empresas estratégicas y un amplio marco de competencias privativas. Este esquema se concreta en la reforma institucional del ejecutivo, el cual se redibuja territorialmente en un esquema vertical de zonas, distritos y circuitos que inciden en campos como educación, salud, inclusión social, justicia, policía, entre otros. Este proceso canaliza un gran volumen de recursos fiscales orientados hacia la ampliación de la cobertura de servicios y hacia la construcción de infraestructura física –la dimensión material del Estado. Ello se da en el marco de una correlación de fuerzas que favorece a Alianza PAIS, el cual gana ocho elecciones, consolidándose como fuerza predominante con una oposición débil hasta el 2014, apoyada por una dirección tecnocrática del Estado. La reforma además se justificó en un discurso universalista de equidad social y derechos.

b. Descentralización administrativa:

Hay áreas de competencia como el riego, la producción, el turismo, el transporte –entre otros– que se descentralizan o regularizan bajo la conducción de Senplades, primero, y del Consejo Nacional de Competencias –CNC–, más tarde. El nuevo régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados (5 niveles) no permite que se afirme un gobierno multinivel.

En resumen, mientras en la primera fase predominaron actores locales que promovieron una descentralización incoherente, en la segunda el actor nacional, que contó con recursos, base electoral, legitimidad y tecnocracia, propuso un modelo obligatorio que reorganizó el sistema competencial del Estado en su conjunto, pero en el que la institucionalidad desconcentrada concentró mayores esfuerzos en comparación con la institucionalidad descentralizada. Las capacidades estatales del Gobierno Central desconcentrado y los GAD no se ‘reconstruyeron’ con la misma intensidad. Mientras en el primer ciclo existió un énfasis en las transferencias fiscales y una débil descentralización administrativa ‘a la carta’, en la segunda la reorganización estatal enfatizó la desconcentración, con un papel secundario de la descentralización fiscal y administrativa. En general, en ambos procesos gravitaron pugnas entre elites dominantes y un régimen de partidos que no logra generar propuestas de reforma estatal y descentralización coherentes en la primera experiencia y equilibrada en la segunda.

3) Avances y limitaciones de la descentralización “a la carta”:

a. Organización del Estado:

Son varios los problemas que dejó la doble transición y de la cual el modelo de descentralización a la carta fue parte: fragmentación institucional, minifundización del territorio, polarización entre cientos de gobiernos locales y erosión del “centro” de gobierno. Un “Estado Frankenstein” que fracasó en su intento de organizar la institucionalidad. Es un ciclo que tuvo un sujeto institucional privilegiado en el municipio, con el vacío de un gobierno intermedio, pues las provincias sostuvieron un rol secundario. Se evidenciaron asimetrías locales con gobiernos ganadores y bicefalismo –Quito y Guayaquil. El proyecto de autonomías fracasó. Se crearon las parroquias y no se constituyeron circunscripciones territoriales indígenas.

b. Descentralización administrativa:

Cómo su nombre lo indica, el proceso “a la carta” desnudó la incoherencia del proceso (Art. 226, mecanismo de negociación uno por uno). Existió además una escasa descentralización administrativa -más del 66% de los Municipios no solicitaron competencias si exceptuamos turismo y ambiente, demandadas por las dos terceras partes. No existieron reglas claras de juego ni un concepto definido sobre las competencias administrativas de cada nivel de gobierno. Esto generó múltiples sobre posiciones de funciones entre los niveles autónomos, el régimen dependiente y autónomo, las provincias y los Organismos de Desarrollo Regional, entre otros.

c. Ámbito fiscal:

La dimensión administrativa y la dimensión fiscal estuvieron desconectadas: la Ley del 15% distribuyó recursos sin competencias. La discrecionalidad y los múltiples fondos disminuyeron la transparencia fiscal -Ley del 15%, FODESEC, FONDEPRO y 17 leyes adicionales. No existió información sobre costeos de las competencias. Y la relación entre ingresos propios y transferencias del Gobierno Central desnudó una pereza fiscal a nivel municipal (1/3) y provincial (1/15). (Faust, 2015)

d. Ámbito político:

Elecciones democráticas a nivel subnacional. A ellos se suman dinámicas locales significativas en varios Gobiernos Provinciales y Municipales, con un aumento parcial de la participación ciudadana a nivel subnacional: una tercera parte de los Municipios tienen experiencia con planificación y/o presupuesto participativo (Faust, 2015). No hay rendición de cuentas. Se mantiene el clientelismo tanto del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, como al interior de los territorios.

e. Objetivos:

Si valoramos la descentralización en términos de niveles de desarrollo, democracia y equidad territorial, podremos tener un sabor agridulce de los 16 años de descentralización. Si bien es cierto que algunos gobiernos locales se desarrollaron exitosamente, no

se logró impulsar un desarrollo equilibrado. A pesar de las dinámicas locales participativas, se acrecentó la desigualdad social y territorial en el marco de una economía estancada por más de dos décadas y una crisis política persistente en la cual cayeron tres gobiernos.

4) Avances y limitaciones del modelo obligatorio:

En comparación con el modelo de descentralización a la carta, la Constitución de Montecristi racionalizó y reorganizó el sistema competencial de los GAD. Sin embargo, se observa una paradoja respecto del esquema anterior: un déficit general de participación política en torno al proceso. A pesar de contar con un esquema mucho más definido y un marco jurídico más coherente, no se observaron ni actores subnacionales empoderados, ni sociedad civil con demandas orientadas hacia la descentralización, ni espacios de negociación de las relaciones intergubernamentales que sean gravitantes. A este déficit político se suma la ausencia de políticas públicas sostenidas y orientadas hacia la consolidación de los distintos factores del proceso de transferencia de competencias en general y a la reparación de asimetrías institucionales persistentes entre los distintos gobiernos autónomos en particular.

a. Organización estatal:

se llena el vacío del centro con un Gobierno Central fuerte que organiza el territorio vía desconcentración del ejecutivo, que sostiene competencias privativas, una fuerte presencia en las áreas estratégicas, la rectoría de las políticas públicas y un importante volumen de recursos. Desde el discurso del saber, la tecnocracia central construye al despliegue estatal como la solución de gran parte de los problemas heredados del periodo anterior, y lo operativiza vía planificación. No se resuelve el problema de la ausencia de un gobierno intermedio con la propuesta Constitucional de cinco niveles de GAD's. Fracasa el modelo de regionalización, se mantienen debilitados los GAD Provinciales, se afirman los Municipios y se despliegan las Juntas Parroquiales como un nuevo nivel de gobierno ejecutivo. Por otra parte, no se constituyen ni distritos metropolitanos ni CTI. En resumen, el régimen de los gobiernos autónomos y sus relaciones con el Gobierno Central no devinieron tal cual se prefiguraron en Montecristi.

b.

Ámbito Fiscal:

Ese aumento de las transferencias de dinero no tuvo contra prestación competencial durante los años de auge de la economía. Luego advino la crisis, lo que complicó el costeo de la descentralización. En medio de las vacas gordas no se estimuló la generación de recursos propios. El COOTAD definió un nuevo esquema de distribución de transferencias entre el Gobierno Central y los GAD, el cual, sobre la base del año 2010, reparte excedente en base a una ecuación de equidad territorial. Autores como Almeida y Burgos (2016) demostraron ya que el esquema, a pesar de tener efectos redistributivos importantes al mediano plazo, es vulnerable a las restricciones económicas externas, lo que mina el comportamiento contra-cíclico que debería asumir el Estado en tiempos de crisis económica. Aumentaron los préstamos del Banco del Estado, pero se restringieron los programas de asistencia desde la cooperación internacional hacia los gobiernos sub-nacionales, lo cual fue en detrimento de sus capacidades técnicas y, en forma indirecta, de su autonomía.

c.

Ámbito administrativo:

Hay una delimitación clara en el ámbito competencial, pero un modelo demasiado rígido y sin la cooperación multinivel que permitiría aprovechar la descentralización para obtener ventajas de las particularidades de cada uno de los territorios. Existen pocos puntos de contacto entre el proceso de desconcentración y de descentralización –no hay sinergias. Llama la atención, además, la ausencia de políticas públicas –sostenidas en el tiempo y generalizadas a lo largo y ancho del país– orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y del capital humano en todos los niveles de gobierno. La descentralización debería ser una oportunidad para fortalecer la relación entre las universidades y el territorio.

d.

Ámbito político:

El fracaso del modelo de regionalización y el vacío consecuente del nivel intermedio de gobierno incide

en la falta de instancias de articulación territorial de las políticas públicas. Los gobiernos y los liderazgos locales mantienen legitimidad en la medida en que se renuevan las propuestas políticas, de desarrollo y democracia local que muchas veces se sustentan en alianzas y coaliciones donde intervienen actores privados, organizaciones sociales, instituciones. Una consecuencia no prevista del proceso de descentralización fue la cooptación política de los GAD, sobre todo, en su primera fase. Modelo obligatorio tutelar.

e.

Objetivos:

En términos de equidad social, los avances se han experimentado de manera más significativa por el lado de la desconcentración que por el costado de la descentralización. Entre ellos, se destaca la ampliación de los servicios públicos en los programas y proyectos de alta desconcentración y baja descentralización. La deuda agraria y la postergación del cambio de matriz productiva son un síntoma de la persistencia de asimetrías en los procesos de desarrollo regional, a pesar del importante crecimiento económico. Existe una débil negociación política intergubernamental y una débil participación tanto a nivel local como en las políticas públicas nacionales.

En resumen: Tras 16 años de modelo a la carta y 10 años de modelo obligatorio, se avizora un avance parcial de la descentralización: se cuenta con un centro que organiza el territorio y un trazado claro en lo competencial y lo fiscal. No obstante, el vacío del gobierno intermedio y la consecuente falta de coordinación multinivel no permiten dar el salto cualitativo de la territorialización de las políticas públicas. Se deben fortalecer las capacidades institucionales de los GAD –y racionalizar sus recursos– con el mismo ahínco con el que se inició el proceso de desconcentración del Gobierno Central en el territorio. Adicionalmente, ello coadyuva a la estabilización de un escenario siempre probable –existente en varios casos– de polarización entre GAD locales y el Gobierno Central. Persiste, adicionalmente, una situación de asimetría territorial por la cual las regiones y ciudades “ganadoras” siguen sacando ventaja de sus oportunidades, mientras los gobiernos con mayores deficiencias expresan un rezago.

En el transcurso de los años de trabajo de la Cooperación Alemana relacionados al proceso de reforma del Estado y descentralización en Ecuador, se ha generado una relación permanente y cordial con el Gobierno Central. En este contexto, se ha producido una gran cantidad de conocimiento, metodologías y prácticas que han sido de utilidad para contribuir a la eficiencia y efectividad de la gestión pública.

Entre los aportes destacados se puede mencionar la implementación de los programas bilaterales: “PROMODE -Programa de Modernización y Descentralización del Estado-” y “Fortalecimiento del Buen Gobierno” durante el período 2006 - 2017. En lo concerniente a los Programas mencionados, se ha aportado a los siguientes resultados:

- 1) diseño de procesos de descentralización administrativa,
- 2) diseño de normas que han permitido impulsar los procesos de descentralización, así como al desarrollo y fomento de investigaciones con la academia, por ejemplo, debates que permiten discutir, analizar y fortalecer los procesos de descentralización en el país
- 3) fortalecimiento de capacidades técnicas de los funcionarios/as públicos/as, en especial aquellos que trabajan en los GAD, a través de:
 - a. identificación y relevamiento de buenas prácticas en la gestión pública,
 - b. desarrollo de comunidades de práctica y modalidades de gestión en red, como mecanismos de generación y transferencia de conocimiento,
 - c. asesoría técnica directa en servicios básicos como: agua potable, alcantarillado y manejo integral de los residuos sólidos y,
 - d. diseño e implementación de nuevas tecnologías para el fortalecimiento de capacidades a autoridades y técnicos de los GAD, para aumentar la cobertura de atención y fortalecer el proceso de transferencia de competencias al nivel local.

Una de las reflexiones más importante respecto de las perspectivas de la cooperación internacional en el proceso de descentralización del país en el contexto actual, es la necesidad de lograr un mayor impacto sobre el trabajo realizado con las contrapartes. Es decir, apuntar a que los resultados obtenidos abarquen espacios más amplios y se multipliquen en las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno. Para esto se requiere procesos institucionalizados y permanentes, una mayor articulación y coordinación con múltiples actores.

Para la Cooperación Alemana, la articulación multinivel es un eje fundamental, toda vez que apunta al trabajo coordinado con entidades del Estado del nivel central y local, de la misma forma, adquiere especial importancia pues permite responder a los requerimientos de asistencia técnica de los GAD y contribuir a la eficacia y calidad de los servicios públicos que se brindan en el territorio.

De manera complementaria, dentro de las perspectivas de asistencia técnica, se encuentra la voluntad de continuar apoyando programas para el fortalecimiento de capacidades, que vinculan a la academia con los GAD. Por ejemplo, el “Curso de Gestión Catastral” implementado a través de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE), la cual ha sido una experiencia con alto potencial de réplica, por su diseño metodológico, que implica procesos de formación en servicio y acompañamiento técnico desde la academia en el territo-

rio, y el acceso de los servidores públicos de los GAD a tecnologías de primer nivel para mejorar la planificación del desarrollo en el territorio.

Otro reto fundamental, es la generación de metodologías y herramientas que permitan a los GAD gestionar con éxito las competencias transferidas. Las agendas internacionales como la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana suscrita en Quito el año pasado; destacan el rol del nivel local para un desarrollo sostenible de los países. En concreto, se identifican a las ciudades como actores centrales para el avance de todos los países, tanto los que están en vías de desarrollo como los desarrollados.

La política de cooperación del Gobierno Alemán a nivel mundial hace especial énfasis en la implementación de estas agendas internacionales mencionadas. Por ello, la Cooperación Alemana en el Ecuador se centrará a futuro en el desarrollo de capacidades a nivel subnacional. Concretamente este año iniciará el programa bilateral denominado “Ciudades Intermedias Sostenibles”, el cual busca la territorialización de dichas agendas internacionales.

Tomando en cuenta el contexto actual del Ecuador y el balance de la descentralización, creemos que es el nivel subnacional en el cual se puede generar un valor agregado en función los desafíos y compromisos del país en el marco de estas agendas.

Dra. Catalina León Pesántez, Vicerrectora de la Universidad de Cuenca

La organización territorial establecida en Ecuador desde el año 2008, sin duda alguna se fundamenta en un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Ha pasado una década de nuevas acciones descentralizadoras entre el Estado Central y los diferentes niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial rural, que han llevado ineludiblemente a considerar y evaluar los procesos locales, pues son éstos, finalmente los que constituyen las

quienes han propuesto la eliminación de un gran número de ellos, por considerarlos unidades de gobierno no viables, hasta quienes sostienen que existen los recursos humanos y técnicos requeridos para que todas las administraciones locales se conviertan en unidades efectivas de gestión del desarrollo de sus territorios. En la práctica, ha primado el criterio de mantener los Municipios existentes y crear condiciones para su fortalecimiento en materia fiscal y administrativa, en un contexto de mayor autonomía política y de participación ciudadana". (José Arocena)

...la academia tiene el desafío ineludible de crear nuevas ideas, nuevas iniciativas y estrategias para transformar la sociedad...

expresiones de una auténtica descentralización -que supone no solamente tomar posición sobre una forma de organización del territorio-, sino también, definir una estrategia de desarrollo.

Las posiciones sobre la descentralización apuestan prioritariamente a los niveles de gobierno locales -municipalidades- y van desde el extremo de

El proceso de descentralización en nuestro país, ha avanzado significativamente y generado cambios muy diversos, aunque muchos de ellos imperceptibles en el corto plazo, situación que vuelve evidente la necesidad de adelantar acciones tendientes a apoyar a las municipalidades en el fortalecimiento de su capacidad administrativa y técnica; pero también la presencia de un tejido social local denso y activo en tanto generador de iniciativas. Y, es aquí, quizás, donde el involucramiento de la academia, tanto en el debate, como en la investigación futura, deberá prestar mayor atención al rol de los actores locales, sus condiciones de emergencia y su articulación concreta con las políticas descentralizadoras, para tratar de llevar adelante un esfuerzo de reflexión que permita situar

esta temática en términos tales que el debate se vuelva posible y útil.

La descentralización político-administrativa en el Ecuador es una condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales. Por esto, si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político, administrativa y fiscal, únicamente se dará paso a un proceso de cambio institucional sin consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder.

Entonces, para se produzca efectivamente una transformación del sistema de gobierno, será necesario articular las reformas político, administrativas y fiscales generadas en el “centro”, con las acciones originadas en la “periferia”; lo cual supone considerar la multiplicidad de iniciativas específicas que se originan en los ámbitos social,

económico o cultural y que frecuentemente se desarrollan en varios territorios al mismo tiempo.

En este contexto la academia tiene el desafío ineludible de crear nuevas ideas, iniciativas y estrategias para transformar la sociedad, partiendo de la concepción de la persona humana como ser social, en su relación con otros, pero también en la práctica de valores, capaces de despertar el respeto por el ser humano, en tanto fin último del saber y del progreso.

Las propuestas en el tema de la descentralización, deben apuntar a la búsqueda de sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo del principio de liberar la capacidad creadora de las sociedades locales, entendiendo por tanto que la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo.



A continuación, se presentan los principales aportes recabados a partir de la de la sistematización de los debates realizados durante el mes de mayo de 2017 en las ciudades de Cuenca y Quito. Los resultados están organizados por los ejes (Político, Administrativo y Fiscal).

Cada uno de los ejes contó con la participación de académicos, autoridades, investigadores y técnicos especialistas; en los cuales se recoge las posturas y reflexiones de los panelistas y las conclusiones de las intervenciones a manera de retos y desafíos de la descentralización.

5.1.

Panel 1: Eje Político de la Descentralización en el Ecuador

El proceso de descentralización en su dimensión política ha sido consustancial al proceso de democratización que los países de América Latina vienen desarrollando desde finales de los años 70 y principios de los 80, y con algunos antecedentes en la década de los sesenta. La descentralización en el ámbito político ha significado para el país en esta primera etapa, una redistribución del poder y una mayor competencia

para la toma de decisiones hacia las instancias de los GAD en el Ecuador.

El eje político, tiene dos dimensiones fundamentales, por un lado, lo que significa en sí misma la 'autonomía' dentro de un Estado unitario, y, por otra parte, la facultad normativa que se expresa como la capacidad que tienen los GAD para regirse por normas propias, según lo establecido en el COOTAD.

Avances y dificultades de los GAD para ejercer su autonomía política.

Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta Provincia del Tungurahua

En los modelos de descentralización (antes del 2007), como en el vigente a partir de la emisión de la nueva Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD, persiste el planteamiento de que "el 'centro' quiere ser siempre el 'centro' y no existe la voluntad política para descentralizar". Lo anterior se manifiesta en si la descentralización es un medio, por ello, hay que volver a reflexionar sobre lo

enunciado en la Constitución, "...como parte del modelo de gestión del desarrollo económico y social del Estado ecuatoriano, unitario y descentralizado".

Por otro lado, una de las dificultades se ha centrado en pensar que las provincias no tienen capacidades, ni intelectuales, ni técnicas, ni prácticas para implementar la descentralización.

Panelista: Fernando Cordero
Investigador, Universidad de Cuenca

A partir del año 2006, ha existido un marco jurídico para ejercer la autonomía política. Hoy la Constitución ecuatoriana es pionera en muchos temas de descentralización.

La reflexión sobre los resultados actuales del proceso de descentralización, señalan entre diversos factores, a la falta de voluntad política de los Alcaldes para asumir las competencias que la Constitución establece; al menos en lo referente a sus competencias exclusivas y obligatorias.

Panelista: Carlos Castro,
Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

La Constitución del Ecuador en el Art. 238 establece jurídicamente la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; lo cual despertó una expectativa de transformación democrática del Estado en el territorio como estrategia para alcanzar el desarrollo.

Algunos GAD, desperdiciaron la oportunidad de ejercer una autonomía política en el sentido pleno de esta categoría y efectivamente constituyó una novedad institucional; sin embargo, no existió la madurez política para ejercer sus potestades como gobiernos locales, a pesar de que el COOTAD establece su autonomía política en el Art 5.

La autonomía política se ejerce y se disputa, es una actitud de lucha. No es un tema de concesión, la descentralización es un tema de poderes y de correlación de fuerzas en función de las legítimas aspiraciones del pueblo.

De otra parte, una de las manifestaciones de los GAD, es que algunos de ellos han evadido, su responsabilidad de asumir competencias acogiéndose al paternalismo del Estado.

Han existido otros obstáculos, entre ellos la actitud 're-centralizadora' del Estado y la expedición de ciertos mecanismos por parte del Gobierno Central, que en la realidad han impedido una descentralización efectiva. La responsabilidad respecto a la descentralización es compartida por los dos niveles.

5.1.1. Fortalecimiento de la descentralización política a los niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial rural

Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta Provincia del Tungurahua

Hay capacidades territoriales que han sido desarrolladas, el ejemplo de la provincia de Tungurahua es importante. Uno de los mejores elementos aprovechados por esta provincia es el 'criterio de la concurrencia' que consta en el COOTAD, el cual no sólo puede ser aplicado para ampliar la cobertura de los servicios, sino para ampliar una democratización del poder.

La 'concurrencia' facilita enormemente la asignación de una renta más equitativa por territorios, desde la parroquia, el cantón y la provincia, pero también desde el gobierno intermedio como interlocutor hacia el Estado Central. Esta creación de capacidades territoriales internas, facilita, por ejemplo, que se puedan juntar los presupuestos en función de la mayor y mejor prestación de servicios públicos.

Otro elemento, que promueve el desarrollo a partir de la descentralización y la autonomía, es que éstos se vean promovidos por los aspectos de liderazgo de las autoridades, y que exista un ejercicio fundamental de compartir el poder y no de generar protagonismos en el nivel central.

Las capacidades territoriales están fundamentadas por decisiones y voluntades políticas, la pregunta es: ¿Cómo logramos que la voluntad política territorial sea coherente con la voluntad política de los mandos medios de los Ministerios?, este aspecto es donde se producen retrasos en el proceso de descentralización.

Panelista: Fernando Cordero
Investigador, Universidad de Cuenca

Desde 1984, el país cuenta con una organización territorial que nació con 33 cantones y hoy existen 221, lo anterior denota un modelo que no se puede armar fácilmente, que no se arreglará ni siquiera con una Constitución como la actual, sino que amerita adaptaciones en el camino que deben ser analizadas.

Pensar en cobros para la población de un GAD que no tiene recursos muchas veces es inviable, debido a la falta o escasez de ingresos de la población (refiriéndose al ejemplo de los impuestos prediales). Esto obliga a que los a buscar alternativas, por ejemplo; la conformación de 'las mancomunidades', las cuales pueden ser, al menos para los Municipios un modelo alternativo, en donde cada uno de

los 221 cantones que tienen desequilibrios territoriales puedan implementar directamente competencias relacionadas a los servicios públicos.

Panelista: Carlos Castro
Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

El Ecuador antes que un proceso de descentralización ha vivido un proceso de 'recentralización', en donde no se puede hablar de fortalecimiento de los GAD, a partir de la descentralización, donde la acumulación del poder ha sido efectivamente uno de los componentes que más afectado el proceso.

Por ejemplo, los contenidos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), debilita la principal competencia de los GAD municipales, ya que en última instancia será dicha ley la que va administrar con sus políticas nacionales la competencia del ordenamiento territorial.

La clasificación de uso y gestión de suelo establecida en la LOOTUGS, no guarda coherencia con las tierras productivas y tierras mineras; esto es un tema de disputas de los GAD opuestos al Gobierno Central, por los recursos hídricos.

No puede haber fortalecimiento cuando las relaciones que ha llevado el Estado central con los GAD, han sido en función de la afinidad política, siendo necesario establecer la equidad del Gobierno Central respecto de los GAD. Una pregunta, que surge entonces es: ¿Cómo fortalecer a los GAD, cuando institucionalmente se ha tenido un Estado omnipotente y omnipresente, que impide la propia madurez de la institucionalidad y el desarrollo de sus diferentes niveles de gobierno?

5.1.2. Consolidación de la autonomía política: Las regiones y los Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)

Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta Provincia del Tungurahua

Respecto al ámbito de la autonomía política vinculada a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), en el caso de Tungurahua, se tienen cuatro pueblos altamente definidos (Salasaca, Chibuleo, Tomabela y Quisapincha, de los cuales ninguno ha reclamado al Estado constituirse como una CTI.

Los elementos fundamentales de las CTI es si esta necesidad nació realmente de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, y la definición del proyecto de ley sobre límites territoriales en el Ecuador que termina por enterrar la definición de CTI, lo cual pueden contraponerse a una CTI cuyos límites vayan más allá de la parroquia, del cantón y la provincia.

Panelista: Fernando Cordero
Investigador, Universidad de Cuenca

Hay territorios en donde la población mayoritariamente se identifica como indígenas. Por ejemplo, Guamote, lo cual sería suficiente para que se auto-determinen para ser una CTI. Sin embargo, esto no se ha dado en la práctica, ante lo cual surgen dos hipótesis: i) no lo han solicitado porque no lo necesitan, ya que las competencias como Alcaldes son suficientes; y ii) hay obstáculos que están más allá de lo que dice la Constitución, porque no hay una unidad política que permita plasmar en concreto lo que establece la Carta Magna. Lo propio podría suceder para los Prefectos, que con tanto entusiasmo arrancaron el proceso de regionalización, a lo mejor meditaron bien y se dieron cuenta que crear regiones era una especie de suicidio para las Prefecturas.

Panelista: Carlos Castro
Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

Hay la necesidad de relanzar la organización del Estado y la necesidad de un gobierno verdaderamente descentralizado, ello porque hay una enorme distancia entre lo que la Constitución ha señalado y lo que efectivamente se ha hecho en nuestro país.

Es necesario asumir los principios y normas constitucionales relacionados con el modelo de ordenamiento territorial del país y derogar aquellas normas reglamentarias que atentan contra la autonomía política de los GAD, transferir en el más corto tiempo las competencias y los recursos a los GAD de conformidad a la Constitución y a la Ley.

El respecto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, es indispensable.

Es imprescindible que los GAD asuman sus responsabilidades, se liberen del tutelaje del Estado Central y hagan respetar su autonomía política.

5.2.1. Competencias entre los diferentes niveles de gobierno: Modelo de descentralización establecido en la Constitución y el COOTAD

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa de Pasajeros Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

La descentralización no puede ser tomada como un fin en sí mismo, desde la perspectiva de la ciudadanía lo importante no es el nivel de gobierno que presta un servicio, lo que interesa es que la población tenga servicios públicos con oportunidad en el acceso y con la calidad adecuada, y que evidentemente los ciudadanos puedan participar en la planificación, monitoreo y evaluación de estos servicios. En el país, existe una redistribución desigual del poder y eso quiere decir que la generación de políticas públicas presenta complicaciones relacionadas con transferir ese poder a los otros niveles de gobierno, afectando el traspaso de competencias.

En esta línea, luego de treinta años de recorrido del proceso de descentralización que ha sido largo, complicado y difícil, y, donde claramente ha transcurrido las dos etapas mencionadas en el estudio de la FLACSO; existe un tema común que no es sólo la forma de generación de la política pública sino también las implicaciones de la voluntad política, así se distingues dos modelos:

i) La 'descentralización a medida o a la carta' en donde ejercer las competencias vinculadas a los servicios públicos en el nivel local; era voluntario para los gobiernos subnacionales y obligatorio para el Gobierno Central.

ii) A raíz de la Constitución del 2008, una descentralización "obligatoria" en donde hay una clara definición de los roles y funciones, y un avance en la definición de las competencias por niveles de gobierno así como, el costeo de esas competencias; sin embargo, en la práctica se sigue dependiendo de una voluntad política en donde el modelo planteado en la Constitución y el COOTAD, se traduce en un ejercicio de desconcentración y no de descentralización.

Al final del día, el balance y el gran reto, es cómo generamos políticas públicas que permitan la puesta en marcha y el ejercicio de la participación ciudadana en función de las necesidades de la gente, que se refleje en una clara voluntad política e intervenciones concretas que permitan alcanza la cobertura y la calidad de los servicios.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

El COOTAD define la descentralización como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias, con los debidos recursos tanto en el tema humano, financiero, material y tecnológico desde el Gobierno Central hacia los GAD. Lamentablemente, el traslado de competencias no se ha dado con los debidos recursos. En el escenario actual del país se ha consolidado la descentralización mirada desde el eje administrativo, el tema político y fiscal ha quedado rezagado.

El modelo de gestión que señala la Constitución, reorganiza el sistema de competencias en los diferentes niveles de gobierno, dejando claro qué hace el Gobierno Central y los otros niveles de gobierno. Sin embargo, la existencia de frágiles GAD's, ha limitado aplicar tanto la norma constitucional como lo que establece el COOTAD. También hay que resaltar, la poca atención que se ha otorgado a la participación ciudadana, donde la ciudadanía poco o nada se ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a los servicios prestados por el Estado y que deberían ser brindados por el nivel de gobierno más cercano. Actualmente, se evidencia la ausencia de políticas públicas efectivas para consolidar el proceso de transferencia de competencias y la consecución de la equidad en la entrega de servicios públicos en los territorios.

Municipios como Quito, Guayaquil y Cuenca probablemente sí estarán en condiciones de recibir ciertas competencias, pero qué pasa con otros más pequeños donde las condiciones, habilidades y destrezas no permitir asumir ciertas competencias; lo que refleja una ausencia de una política pública clara para la transferencia de las competencias.

La descentralización que hoy en día han asumido la mayoría de los GAD se reviste de una declaración semántica, que para concretarse requiere de inversiones locales que no están supuestas a devolución y que, por lo tanto implican que los GAD deban sacrificar ciertas acciones que venían desarrollado con eficiencia, perjudicando la prestación de los servicios públicos, con una duplicación de esfuerzos.

Panelista: Belisario Chimborazo,
Alcalde del GAD Municipal de Cañar

Resalta la experiencia de los pueblos y nacionalidades, que vienen debatiendo la forma para ser incluidos en el Estado, lo cual, se vincula a la lucha de pueblos y nacionalidades para ser parte de la democracia, asumiendo espacios políticos de la administración. Sin

embargo, en el ámbito rural la realidad es compleja por la ausencia o limitación de recursos. En particular, la Municipalidad del Cañar, ha delineado un modelo de gestión que permite incluir una real participación ciudadana, por ejemplo; los presupuestos participativos.

5.2.2. La descentralización de competencias: articulación operativa

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

En los últimos diez años se ha recuperado la institucionalidad del Estado, que claramente se había perdido a través de los distintos momentos de crisis políticas del país, en donde se deslegitimó el gobierno y se fortaleció en ese primer periodo la capacidad de algunos GAD. Sin embargo, en este último decenio lo que se ha visto una fuerte presencia del Gobierno Central en el territorio; mediante la desconcentración de los servicios públicos.

Ha existido una mejora en cuanto a ampliar la cobertura de varios servicios, se ha concretado avances en el tema de construcción de infraestructura, y ha existido una clara demostración de un ejercicio de desconcentración en el territorio.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

El tema central son los recursos, por ello la transferencia de competencias debe nacer de la necesidad de cada territorio y surgir en función de la capacidad real y operativa de los GAD, para asumir de manera sostenible y responsable la prestación del servicio que le es descentralizado.

Ejemplo: Cuenca asumió a partir del 2012 el 100% de la competencia de Tránsito y Transporte, son embargo, se ha transferido toda la competencia, pero no se transferido la totalidad de los recursos. Cuando se mira a los GAD como entes capaces de tomar nuevas responsabilidades, éstos asumen erogaciones económicas que no se recuperan y que posteriormente traen consecuencias, por la falta de apoyo fiscal del Estado Central. Paralelamente, al asumir las competencias los Municipios deben adaptarse a las condiciones y exigencias nacionales.

Panelista: Belisario Chimborazo,
Alcalde del GAD Municipal de Cañar.

Los problemas son comunes en los diferentes cantones, una primera estrategia lo constituye las mancomunidades de cantones vecinos para la prestación de servicios básicos.

En cantones pequeños es difícil que todas las competencias se puedan abordar con eficiencia, entonces por ejemplo, la mancomunidad del Pueblo Cañari (Tambo, Suscal, Biblián y Cañar), y se creó la Empresa Mancomunada para el aseo integral del Pueblo Cañari y manejo eficientemente los desechos sólidos.

5.2.3. Problemas y retos de la coordinación multinivel en la transferencia y ejecución de competencias

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

Específicamente desde la Constitución del año 2008, la funcionalidad del proceso de Descentralización implicó necesariamente que sea completo y coordinado con los cinco niveles de gobierno, uno de esos cinco niveles evidentemente es la región. Las nueve regiones, hasta el momento no se han implementado, incluso en el proceso de construcción de la Constitución de Montecristi, se habló de que se iban a delimitar para ponerlas en práctica; pero en términos generales no se ha logrado, ese es otro de los problemas que se tiene. En este sentido, uno de los desafíos es repensar este nivel intermedio de gobierno, cuya creación ocasionó a los GAD Provinciales un debilitamiento político y contribuyó también a mermar sus recursos fiscales, en la medida que se tenía que implementar los gobiernos regionales, como un nivel de coordinación entre el nivel nacional y los distintos niveles locales.

Se debe considerar, que en el proceso anterior, es decir en los primeros dieciséis años (refiriéndose al proceso de descentralización), también se evidenció una debilidad de los GAD Provinciales; justamente por esa falta de voluntad política. Por ello, es momento de replantear como uno de los grandes desafíos que se tiene en la actualidad, si realmente la concreción de un nivel intermedio de gobierno se puede llevar a la práctica, esta reflexión debe incluir la definición del rol y cuáles son sus competencias reales.

Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta de la provincia del Tungurahua

La descentralización es efectiva cuando haya un ejercicio coherente de voluntades políticas y de comprensión real de lo que implica la descentralización del poder; de tal forma que los mandos medios no generen una serie de trámites y requisitos.

El desafío fundamental del ejercicio multinivel y de desarrollo, es que comprendamos que la instancia rectora siempre va a hacer instancia rectora. Los GAD no le queremos quitar ese rol y lo respetamos, lo que se requiere es la eficiencia de trabajo con los territorios, no se necesita duplicación de oficinas, de la burocracia del nivel central en lo local, se requiere simplificar los trámites y los productos.

Otro de los retos de la coordinación multinivel, es crear condiciones favorables de confianza, en elevar capacidades técnicas; fundamentar la descentralización en decisiones propias y que se acelere el proceso de transferencia con los recursos necesarios para implementar adecuadamente los servicios públicos en los territorios.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

Existe un vacío en la coordinación multinivel, que limita la clara definición que por norma constitucional ha sido establecida, y ahí se está desestimando las propias bondades y ventajas que tienen los distintos territorios.

Los GAD y el Estado Central tienen diferencias políticas; que provocan una deficiencia en la calidad de los servicios públicos, una duplicación de esfuerzos, atentando contra el Buen Vivir que afirma la Constitución.

Las restricciones de los gobiernos locales en torno al acceso a información nacional sobre recursos que corresponden a los GAD, es limitada. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Tránsito, hace las recaudaciones de tránsito que finalmente se revierten a los GAD a través de transferencias, pero no hay acceso a una base de datos que permita contrarrestar si el valor que están entregando es exactamente el mismo que corresponde de acuerdo a la recaudación.

Una de las reflexiones más importantes en los procesos de descentralización y reforma del Estado, es entender en qué medida la transferencia de competencias ha estado acompañada de la asignación de recursos, los cuales provienen de dos fuentes: i) Del Estado Central hacia las instancias subnacionales, y, ii) De la capacidad que tienen los GAD para generar recursos propios.

5.3.1. Competencias y recursos transferidas a partir del 2011

Panelista: María Dolores Almeida,
Consultora Especialista en Finanzas Públicas.

La descentralización fiscal antes del 2007, fue bastante caótica. Antes de la Constitución y el COOTAD, se tenía tres leyes generales que eran FODESEC, FONDEPRO y la Ley del 15% del PGE, el resto de leyes existentes en torno a la descentralización de competencias, eran específicas que favorecían a unos pocos territorios. A partir de la aprobación de los dos marcos normativos, hubo una racionalización debido a que se trató de vincular las transferencias con las competencias; a diferencia de lo que se tenía antes lo cual era un 'laberinto fiscal – tributario'. A partir del COOTAD, se tomó la decisión de organizar el tema de las transferencias a los GAD.

Actualmente, se tiene tres bloques de transferencias:

- i. Uno que se denomina el Modelo de Equidad Territorial, en donde se distribuye el 21 % de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes, y éste está vinculado a las competencias que tenían los GAD, en todas las leyes y en la Ley de Régimen Municipal, Provincial, etc.
- ii. Un segundo bloque de transferencias para las nuevas competencias, son las que se iban a transferir en base al Plan de Descentralización, y éstas son costeadas a través de la comisión de costeo de competencias; donde hay una participación del que entrega y del que recibe las competencias;
- iii. y finalmente, un tercer bloque vinculado al tema de la extracción de recursos no renovables, como era la Ley 010 y la Ley 047 que quedaron a nivel constitucional, más todo lo que pudiera venir en leyes como la de la minería.

En cuanto a la transferencia de nuevas competencias, ésta se realizó en algunos casos como los de la competencia de 'Cooperación Internacional' sin recursos, pero en otros casos, como el de 'Riego' y 'Tránsito y transporte' que se transfirieron con costeo de competencias en base a gastos históricos, más las potestades tributarias sumado a algunos cobros de tasas y tarifas en ciertos territorios.

A nivel de cifras se puede mencionar que en el año 2000, se tenía menos el 1.9 % del PIB en transferencias para los GAD, llegando a un punto más alto en el año 2011 al 2013 con el 3.6%; y obviamente a raíz de la caída de los precios del petróleo, ha bajado el porcentaje de transferencias.

A partir del COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), se establece un procedimiento diferente para el cálculo y transferencias de recursos, donde se considera el 21% de ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes.

La fórmula de reparto debe considerar a parte de los indicadores establecidos, la desigualdad de los territorios y de sus niveles de gobierno. No es lo mismo un cantón pequeño, que ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca; en este sentido, debió valorarse los desequilibrios territoriales.

Panelista: Felipe Íñiguez,
Investigador

Cuando se habla de competencias descentralizadas, algunas de ellas ya pertenecían por derecho o por historia a los GAD (por ejemplo; agua y el alcantarillado), en ese caso no hubo transferencia de recursos.

En la competencia de tránsito y transporte, los Municipios no tienen recursos suficientes para que la misma sea operada (no solamente es un problema de transferencia de recursos, si no de economías de escala). En este contexto, hay GAD Municipales muy pequeños que matriculan pocos vehículos al año, pensemos cómo puede funcionar la competencia con tan pocos recursos recaudados.

La cuestión no es sólo transferir competencias, se requiere una transferencia fiscal efectiva.

Panelista: Winston Bolaños,
Especialista en Finanzas Subnacionales,
Asociación de Municipalidades del Ecuador

A los GAD municipales se asignan 14 competencias exclusivas, de las cuales se hace una ratificación tanto en la Constitución como en el COOTAD, y se asignan nuevas competencias, las cuales han sido transferidas 7, desde el 2011 al 2016. Así, el COOTAD considera el Modelo de Equidad Territorial (monto A, que contempla 20 fuentes

de financiamiento) y el Modelo de Parámetros de Distribución (monto B, que observa nuevos factores o parámetros de distribución). Otro elemento a considerar es el hecho de que el organismo técnico - Consejo Nacional de Competencias - no consideró la diferencia de escalas de los gobiernos, ni cuantificó el déficit financiero que sirve de base para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo; excepto en la competencia de 'Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial', en la cual se consideró un monto de compensación para los GAD Municipales que contemplaron el modelo A y el modelo B.

Para evitar, los desequilibrios territoriales se debe contemplar un fondo compensatorio, que permita reducir tales desequilibrios.

5.3.2. Capacidades para mejorar la autogestión en el ámbito fiscal y manejo de ingresos.

Es importante mencionar que en la descentralización fiscal también se entregaron potestades tributarias, pero éste es uno de los temas que quedaron pendientes; porque básicamente en el COOTAD repetía lo establecido en la Ley de Régimen Municipal en la parte tributaria (Municipios). Sin embargo, sí había una propuesta de reforma que se trabajó, pero que por economía política no se hizo, y no hubo la voluntad política para su viabilización.

En este último caso, las provincias no tienen potestades tributarias reales para poder decir que pueden hacer esfuerzo fiscal, y lo mismo sucede con las Juntas Parroquiales.

Obviamente, la importancia de los ingresos propios versus las transferencias de recursos del Gobierno Central para ejercer las competencias al igual que en Bolivia y Perú, es relativamente baja y esto lo podemos ver en el nivel de dependencia que tienen los Municipios que en promedio en el Ecuador están bordeando el 87%. Sin embargo, si se elimina a Quito, Guayaquil, Cuenca, resulta que nos encontramos con más del 90% de dependencia y en algunos GAD con una dependencia del 99% y en provincias es el 96% aproximadamente.

Panelista: María Dolores Almeida,
Consultora Especialista en Finanzas Públicas

Cuando se revisan los números relacionados a las transferencias del Gobierno Central y al recaudo de ingresos propios de los GAD Municipal, se aprecia una correlación negativa, es decir, a medida que han aumentado las transferencias de recursos a los GAD, se ha fomentado la baja del esfuerzo fiscal. Lo cual conlleva a pensar,

que es más fácil esperar a que le llegue al GAD la transferencia de recursos, a tener el costo político de recaudar más.

En el 2015 cuando caen las transferencias y se presentan atrasos, se evidencia un crecimiento del esfuerzo fiscal, ya que los GAD empiezan a sentir la necesidad de generar ingresos propios. Este es uno de los temas y retos que quedarían a futuro en la parte de tributación vinculada al proceso de descentralización.

En el caso del gasto, ha existido un incremento en inversión, porque las transferencias estaban condicionadas a que el 70% vaya a inversión y el 30% a gasto corriente. Pero desgraciadamente, se han presentado situaciones en donde si uno toma grandes grupos de gasto se puede apreciar que los GAD sí están cumpliendo, pero si ya se empieza a cruzar con gastos de personal para inversión resulta que esto no es tan claro.

Hay un reto muy fuerte para trabajar en la calidad de gasto y la provisión de bienes y servicios en el territorio de parte de los GAD. Cuando se diseñó el sistema de transferencias se pensó en que sea estable, previsible y anti cíclico. Se presionó tanto a la caja fiscal del Gobierno Central que se terminó cayendo en endeudamiento y financiándose a través de deuda flotante, es decir que se tuvo un gasto pro cíclico a nivel nacional pero también a nivel subnacional.

Panelista: Magali Quezada,
Alcaldesa del GAD Municipal de Nabón

La autogestión no sólo implica recursos económicos en impuestos, en tributos y otros más contemplados en la Ley, hay categorías de Municipios urbanos, semiurbanos y rurales, y es en esos territorios rurales donde se necesita otro modelo de calificación en el aporte tributario. Por ejemplo, valorar en las finanzas públicas la autogestión y las mingas de trabajo comunitario, si se hace un cálculo de lo que la comunidad ha aportado con mano de obra en los procesos de desarrollo local, éstos pueden ser estimados en cantidades similares a los asignados por el Estado Central.

Cuando se habla de capacidades de los GAD para gestionar nuevos recursos o para utilizar bien los recursos que tienen, nos enfrentamos a condiciones encontradas; porque queremos instituciones eficientes y cuando hablamos de recursos eficientes hay que construir indicadores que lo demuestren. Contar con GAD eficientes, significa reducir la dependencia del Estado Central o incrementar la autonomía; procesos que son complementarios.

En general, la dependencia financiera a las transferencias del Gobierno Central, no está relacionada directamente con la situación urbana o rural del municipio. La dependencia financiera promedio en el país es del 85%, lo que quiere decir que por cada dólar, 85 centavos provienen del Estado Central y 15 centavos provienen de la autogestión de los Municipios. Bajo estas circunstancias, es difícil creer en la autonomía municipal, es imposible creer que a corto plazo podamos tener verdadera sostenibilidad en todos los GAD.

Los sentimientos son encontrados cuando estamos en la posición de ciudadano y queremos que los servicios sean eficientes, pero no se quiere pagar por esos servicios. Ahí está la diferencia entre ser un gestor municipal y ejercer los plenos derechos de ciudadanía.

Panelista: Winston Bolaños,
Especialista en Finanzas Subnacionales, Asociación de Municipalidades del Ecuador.

Todos los GAD, especialmente los municipales tienen capacidades para mejorar el recaudo de sus ingresos propios. Pero la solución no está en si tiene o no la capacidad, sino se conoce el potencial tributario de los territorios; y es ahí donde surgen los desequilibrios territoriales, siendo necesario establecer mecanismos de compensación.

En un informe realizado por el Banco Central, cuando hace el cálculo del valor agregado bruto cantonal, se muestra que en el año 2007, veinticuatro (24) cantones del país contribuyeron con el valor agregado del 83.3%, al año 2014 son veintitrés (23) cantones los que contribuyen con el valor agregado bruto total con el 80.2%.

La variable de dependencia financiera, en el año 2010, sin el Modelo de Equidad Territorial los GAD era alrededor del 66% y para el 2015 ya con la vigencia del Modelo, exclusivamente con el incremento a través del modelo B, la dependencia pasó al 85%. Lo mencionado, significa que los GAD municipales se vieron contagiados por la pereza fiscal, y no existieron mecanismos que incentiven a mejorar la generación de recursos propios.

Legalmente lo que se aplica son sanciones, no estímulos para mejorar el recaudo, frente a esta realidad es necesario en el campo de la gestión institucional, trabajar en un enfoque para resultados a fin de garantizar que el proceso de creación de valor público. Complementariamente, debería definirse un sistema de evaluación para diagnosticar las capacidades institucionales, para lo cual es pertinente desarrollar un conjunto de índices de gestión para resultados.

Los procesos de reforma del Estado y descentralización, han sido temas presentes durante algunos años en las agendas políticas y sociales de los países que conforman la región latinoamericana; estos dos procesos que están vinculados estrechamente buscan volver más eficiente y más participativa la gestión estatal (Velasco, Sasso, & Ruiz, 2013). En este marco, el rol de la cooperación no reembolsable y la asistencia técnica de diferentes actores internacionales ha sido clave para apuntalar estos procesos.

Con este antecedente, es importante contar con un repaso de los aportes de la Cooperación Internacional proceso particular de descentralización del Ecuador.

6.1. Aporte de la Cooperación Internacional al proceso de descentralización. Perspectivas en el contexto actual del país.

Panelista: Bárbara Hess,

Directora de la Oficina de Cooperación Técnica Alemana - GIZ, Ecuador

La Cooperación Alemana trabaja alrededor de treinta (30) años en la temática de modernización y reforma del Estado. En los últimos años, las principales intervenciones, han sido:

- La implementación del Programa de Fomento Municipal con un crédito del Banco Mundial donde la Cooperación Alemana brindó asistencia técnica al Banco de Desarrollo del Ecuador (BdE) en temas de agua, saneamiento, alcantarillado y gestión de los residuos sólidos.
- El Programa de Gestión Urbana, que actualmente apoya a algunas ciudades para el mejoramiento de sus servicios y gestión; en ciudades como Babahoyo y Portoviejo, por ejemplo.
- Asistencia técnica al CONAM, para apoyar el tema de la 'descentralización a la carta'.
- El Programa PROMODE I, II y III, en temas de descentralización política y fiscal, fortalecimiento municipal, etc.

La GIZ ha acompañado y asistido al país, en sus propios procesos de aprendizaje en todo lo relacionado a la descentralización. Para la Cooperación Alemana, es importante reflexionar si se debe continuar en este tema, ya que la idea es aportar a los procesos y no continuar tanto tiempo la asistencia técnica en los procesos políticos de un país; sino buscar dar aportes y entregar conocimientos, generar herramientas e instrumentos y luego brindar estos aportes al gobierno y retirarse.

Al momento, se encuentra en una etapa de cierre de las intervenciones en el ámbito de la descentralización para enfocarse en otras prioridades planteadas por el Gobierno Central del Ecuador; sin embargo, todavía es un proceso que debe seguir profundizándose.

Últimamente, se han otorgado asesorías técnicas a diferentes entidades, en donde se han incluido tecnologías de la información y comunicación (TIC) y tecnologías digitales; orientadas a generar un mayor impacto de las intervenciones y proyectos. Por ejemplo, con la Universidad ESPE, se ha incorporado a la capacitación en el tema de servicios públicos para servidores públicos de los GAD y profesionales, el uso de drones para realizar el levantamiento de catastros, lo que contribuiría al levantamiento de ingresos que provienen del impuesto predial.

Para el futuro, Latinoamérica, no es una región muy a la vista de la política alemana de cooperación, ya que los problemas que enfrenta Europa hacen poner el énfasis en otros temas, como la crisis económica europea, la crisis de la migración, las guerras y conflictos cercanos, las condiciones de pobreza de ciertas regiones en África, entre otros; situaciones que concitan una mayor atención e influencia hacia la Unión Europea y Alemania.

Entonces para la GIZ, que es un implementador de la política alemana en los países, se depende de esta coyuntura y situación mencionada, por lo cual la Cooperación Alemana no va a seguir apoyando por mucho más tiempo en el tema de descentralización.

Se está abriendo un nuevo campo que es muy importante no sólo en América Latina sino en todo el mundo, que es el tema de gestión urbana, que tiene que ver con agendas internacionales más amplias. El cambio climático, los compromisos de París y de la COOP 21, la Nueva Agenda Urbana, son agendas que forman parte del escenario y las políticas internacionales actuales. Nosotros ya sentimos que los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 20/30, son los temas que están guiando a la cooperación, en el mundo y también en el Ecuador.

Panelista: Gustavo Endara,
Coordinador de Proyectos de FES ILDIS

En el trabajo de la cooperación internacional los resultados no son fáciles de medir o de cuantificar su impacto en el tiempo, sobre todo en el tema de descentralización; sin embargo, existen avances que nos permiten cada vez más entender que los esfuerzos conjuntos realizados entre el gobierno del país y la cooperación internacional apuntan hacia el diseño e implementación de mejores intervenciones para el desarrollo y la comprensión de la realidad de la sociedad ecuatoriana y latinoamericana.

Nuestra función es continuar promoviendo y brindando espacios de diálogo y reflexión, así como insumos técnicos para que podamos no sólo comprender mejor lo que está pasando en el país sino también realizar propuestas que sirvan para mejorar la situación actual.

7.1.

País: Bolivia Avances y dificultades

Diego Chávez, Servicio Estatal de Autonomías

Los elementos que llevan a pensar la autonomía en Bolivia, se basan en la necesidad de construir capacidades institucionales, existiendo una división entre la asignación de competencias y el ejercicio de las mismas, en este sentido la asignación es simétrica para todos los niveles de gobierno, a diferencia del ejercicio de competencias que tiene un principio de gradualidad.

En Bolivia se ha avanzado en el tema de autonomía, sin embargo, hay aspectos a mejorar en el proceso, los cuales se vinculan a: i) lograr la comprensión del modelo autonómico desde los diferentes niveles de gobierno, ii) los recursos limitados o inexistentes para alcanzar la sostenibilidad financiera de los servicios públicos, y iii) la mejora de las capacidades institucionales.

En cuanto al fortalecimiento de la descentralización política en los diferentes niveles de gobierno, hay algunas similitudes y diferencias con el Ecuador:

Se entiende la descentralización política a través de dos elementos centrales: a) la posibilidad de elegir a las autoridades, y b) la facultad de crear diferentes sistemas normativos si se quiere. En ambos elementos, ha habido un avance importante.

- El primero, 'elección directa de autoridades' permite que cada nivel de gobierno y los gobiernos que conforman estos niveles de gobierno, tengan la posibilidad de tener su propia composición de autoridades políticas. Por ejemplo, un Gobierno Departamental puede tener cuarenta y cinco asambleístas en una Asamblea Legislativa, mientras otro tiene sólo once. Es decir, cada uno con sus particularidades y dependiendo de su distribución de unidades territoriales. Se cuenta también, con autonomías indígenas que eligen bajo normas y procedimientos propios. Por ejemplo, se reúne una asamblea y eligen a sus autoridades, las cuales son rotativas (tres años). También se cuenta con autonomías regionales, que también eligen a sus autoridades propias.

Los Gobiernos Municipales, tienen más acotada su composición dependiendo de la cantidad de habitantes, los Municipios pequeños tienen cinco concejales y los más grandes once concejales, hay cierto límite; pero lo demás está totalmente abierto y la forma de elección también.

Las autonomías regionales, municipales y departamentales se rigen bajo el modelo tradicional, y las autonomías indígenas se rigen bajo normas y procedimientos propios, lo cual es nuevo, ya que se formalizan los mecanismos para la elección de autoridades.

- En cuanto al segundo elemento, 'sistemas normativos', el modelo autonómico boliviano ha implicado una ruptura del monopolio legislativo y normativo que tenía el Estado. Es decir, antes únicamente el nivel central del Estado podía emitir legislación y reglamentación de alcance nacional, y los municipales sólo ordenanzas. Actualmente, se tiene en los gobiernos autónomos aproximadamente unas 8.000 leyes subnacionales, y varios reglamentos; lo que ha implicado una complejidad, pero es parte del proceso que caracteriza a la autonomía.

En cuanto a los desafíos que debe asumir el país para consolidar las autonomías, se puede mencionar dos:

- Lograr la comprensión del nuevo modelo para evitar los obstáculos desde el Estado Central, al no entender la lógica del modelo autonómico;
- El Estado debe adecuarse a las características de la autonomía indígena y que no sean las comunidades indígenas quienes tengan que adecuarse al modelo tradicional de administración pública.

Algunos de los problemas y retos que se visualizan respecto de la coordinación multinivel en la transferencia y ejecución de competencias en los diferentes niveles de gobierno en el caso boliviano, son:

- Desde el año 2009, los gobiernos autónomos departamentales tienen autonomía como tal, este proceso empezó con la denominada 'descentralización administrativa' que principalmente era una desconcentración, porque sólo eran representaciones del nivel nacional en los distintos departamentos a través de Prefectos, elegidos por el propio Presidente en ese entonces.
- En el 2008, se dan una serie de movimientos principalmente en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando (denominados 'Departamentos de la Media Luna', que es una denominación política informal de una zona ubicada en el oriente del país) que establecieron incluso estatutos autonómicos que fueron enviados a referendo siendo aprobados posteriormente por la población y que entraron en vigencia poco tiempo después.

- En el 2005, a raíz de convulsiones sociales y la deslegitimación de la actividad política en el país, empieza un proceso en el cual se solicita que los ciudadanos comiencen a elegir a sus autoridades en los territorios y de allí se procede a implementar un proceso de autonomía. En el 2005 también, se eligen por primera vez, los prefectos de forma directa.

- El principal reto que tienen los gobiernos autónomos departamentales, ya que su fin es el desarrollo productivo (tal cual lo establece la Constitución), es generar la mayor cantidad de recursos debido a su alta dependencia de las transferencias que provienen del nivel central. El problema está en que muchos de estos gobiernos autónomos departamentales tienen menos recursos que varios de sus gobiernos autónomos municipales dentro de su territorio. Un caso claro, es la Gobernación de Santa Cruz que tiene recursos, pero que el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra (que es la capital del departamento), tiene por lo menos tres veces más recursos que su Gobernación. Lo mencionado, también implica una reforma de las fuentes de financiamiento que se tienen en la actualidad, pero principalmente de la generación de nuevas fuentes de recursos.

Actualmente, existe dependencia de las transferencias del nivel central pero tampoco se hace mucho por obtener recursos propios y ese es el principal reto.

Carlos Casas, Especialista en Descentralización y Finanzas Públicas en Perú

En cuanto a las capacidades de los GAD para mejorar la autogestión en el terreno fiscal, así como para generar y administrar de manera eficiente sus ingresos propios y los recursos que reciben, se destacan los siguientes elementos:

- La proporción de los ingresos propios de los gobiernos descentralizados, se han reducido, pero en términos reales se han duplicado. El tema es que se han aumentado tanto las transferencias intergubernamentales, que opacan cualquier esfuerzo que hayan tenido los Municipios.

En las grandes ciudades, el hecho de contar con un servicio definido de administración tributaria, funciona como una especie de incentivos donde los funcionarios reciben ciertos bonos si es que incrementan la recaudación (lo cual ha funcionado pariclamamente en algunas ciudades).

- El Gobierno Central a partir del 2009, creó un “Plan de incentivos municipales” (que son transferencias condicionadas, al logro de ciertos objetivos) para incrementar la recaudación tributaria. Entonces, para las municipalidades grandes, la meta para incrementar las recaudaciones es del 5 a 10% anual. Las municipalidades que lo logran, reciben recursos adicionales del tesoro.

Si bien se han dado avances en el incremento de las recaudaciones municipales, la brecha es grande. Se estima que la evasión del impuesto predial de los Municipios, puede llegar al 40 o al 50%. Adicionalmente, en el impuesto predial se cobra una tasa que es determinada por el nivel central, pero la base tributaria sobre la cual se aplica, se determina en función de valores históricos que se gestionan por criterios políticos.

- A nivel urbano, hay un gran uso de la ‘amnistía’ en el pago de impuestos prediales, en la cual las personas que no pagan a tiempo sus impuestos dejan que se acumulen y luego aprovechan los descuentos que se hacen

para estimular a que los propietarios se pongan al día. Esto beneficia a los deudores, pero en detrimento de los propietarios que sí pagaron a tiempo el valor normal.

En el caso peruano, se resaltan algunos aspectos que caracterizan el proceso de descentralización fiscal en los últimos diez años:

El sistema de transferencias tiene tres grandes rubros: i) el canon que es propiedad de los gobiernos locales y regionales (que es lo que proviene de áreas extractivas), ii) los ingresos provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y iii) los recursos ordinarios, que es lo que el Gobierno Central discrecionalmente asigna a los distintos territorios o departamentos.

En cuanto a la suficiencia en la asignación de recursos para ejercer las competencias transferidas, se considera que en Perú ésta asignación no ha sido suficiente, uno de los principios del proceso de descentralización fue el tema de la 'neutralidad fiscal', es decir que si un nivel de gobierno dejaba de ejercer una competencia debía transferir todos los recursos (personal, mobiliario, etc.) a los gobiernos subnacionales para evitar que haya problemas fiscales; sin embargo, esto no ocurrió.

Para el traspaso de competencias, debía hacerse un proceso de costeo; es decir, calcular el costo de determinado servicio público en el territorio teniendo en cuenta su heterogeneidad.

También se debe mencionar, que había una cierta gradualidad porque el esquema descentralizador implicaba que primero se transferían programas y proyectos que estaban siendo manejados por entidades nacionales del Gobierno Central, pero que se ejecutaban en el nivel territorial; y de ahí poco a poco se iban transfiriendo competencias hasta pasar al final las de salud y educación pues eran las más complejas, al final en el año 2006 se decidió transferir todo.

Por lo anterior, el objetivo no se convirtió en "pasar la competencia con la respectiva transferencia de recursos" sino simplemente la meta fue transferir un porcentaje elevado de competencias 70%, 80 o 90% de las necesidades de gasto pero no se hablaba del ingreso.

El gran reto de la descentralización, es ¿cómo generamos políticas públicas que permitan la puesta en marcha y el ejercicio de la participación ciudadana en función de las necesidades de la gente?, que se refleje en una clara voluntad política e intervenciones concretas que permitan alcanzar la cobertura y la calidad de los servicios.

Los gobiernos descentralizados deben recuperar su capacidad política frente a la preponderancia que tiene el nivel nacional.

Se debe fortalecer la participación de la ciudadanía que a pesar que está descrita y escrita en la ley, en términos prácticos no ha tenido el rol esperado luego de la Constitución de Montecristi. Al ciudadano le interesa que le den respuesta inmediata a su necesidad, no las competencias o funciones que tenga cada nivel de gobierno; principalmente, acudirá a los niveles más cercanos como los Municipios y las Juntas Parroquiales.

No hay que olvidar la importancia del trabajo multinivel y lograr la gestión del conocimiento que viene de lo local para poder generar políticas públicas que contribuyan a la mejorar de los servicios y las condiciones de vida en el territorio.

Fortalecer el proceso de descentralización a través de un modelo de Estado que sea cercano a la ciudadanía, con criterios de equidad territorial y transferir competencias con los recursos necesarios para ejercerlas.

Revisar la figura de la Circunscripciones Territoriales Indígenas de cara a

la demarcación de los límites tradicionales, para identificar los mecanismos y estrategias que faciliten su concreción.

Analizar la figura de las regiones, ya que en la práctica no se concretaron y se requiere fortalecer un nivel intermedio de gobierno, durante los debates se abordaron ideas como la creación de 'mancomunidades territoriales', eliminar la figura de región, fortalecer un nuevo nivel de gobierno intermedio, entre otras, que deben ser estudiadas.

La reforma tributaria de los Municipios, es una deuda pendiente del anterior cuerpo legislativo ya que las dos últimas reformas se hicieron en 1992 y en 1994. Esta nueva reforma, debe responder a la racionalización y simplificación tributaria, y a su vez también en la expedición de un código tributario municipal.

La cultura tributaria se debe generar con la ciudadanía, ésta debe ser analizada en relación a la situación económica de la población, por ello es necesario que en el país se piense solidariamente.

Se debe reflexionar sobre el modelo y las características de los territorios (existe una deuda histórica con el campo y los sectores rurales), no es posible pedir a todos los GAD el tema de tributación en igual medida y que sean sostenibles financieramente, cuando el ingreso per cápita en algunos es muy bajo. En el área rural se debe invertir en productividad y comercialización.

Las metas trazadas al 2017 en térmi-

nos de cobertura de servicios básicos, no han podido ser alcanzadas sobre todo en las zonas rurales, esto debido a que se requiere un esfuerzo adicional que actualmente no pueden ser cubiertos.

La transferencia de competencias, debe considerar los siguientes ejes: i) la identificación de objetivos comunes mediante un diagnóstico adecuado, 2) la asignación de responsabilidades para la consecución de esos objetivos, y iii) una articulación de actores y coordinación de responsabilidades.

En el ámbito fiscal, se debe trabajar en disminuir la dependencia que tienen los GAD sobre las transferencias del Gobierno Central, lo cual sigue limitando la capacidad de ofrecer servicios de mejor calidad.

Todos los GAD, especialmente los Municipales tienen capacidades para mejorar el recaudo de sus ingresos propios. Pero la solución no está en si se tiene o no la capacidad, sino se conoce el potencial tributario de los territorios; y es ahí donde surgen los desequilibrios territoriales, siendo necesario establecer mecanismos de compensación para corregir en forma correspondiente dichos desequilibrios. Para evitar, los desequilibrios territoriales se podría contemplar un fondo compensatorio, que permita reducir tales desequilibrios.

Es imprescindible, la reforma o la elaboración de un nuevo código tributario, se debería pensar en modelos alternativos para el tema de tributación, sobre todo en zonas rurales o de bajo ingreso per cápita; pensando en aspectos que no están incluidos actualmente como el aporte de la periferia al centro y cómo

se valora esto de manera más equitativa al momento de definir los temas de tributos.

La gestión institucional, debe avanzar hacia un enfoque para resultados y estímulos para mejorar el recaudo municipal, a fin de garantizar que el proceso de creación de valor público esté orientado a resultados en materia de gestión financiera. Complementariamente, debería definirse un sistema de evaluación para diagnosticar las capacidades institucionales, para lo cual es pertinente desarrollar un conjunto de índices de gestión para resultados.

En cuanto al talento humano, contar con una burocracia profesionalizada y estable, permitiría ampliar la capacidad de gestión del Estado. Se debe mejorar la capacidad técnica de los Municipios y la eficiencia en la ejecución de obras que efectivamente vayan en beneficio de la comunidad. Para los procesos de fortalecimiento de capacidades de servidores públicos tanto del nivel central como en el local, es necesario juntar los ámbitos de trabajo y de gestión de asistencia técnica proveniente de la cooperación internacional; que permita juntar los retos en los temas urbanos con los objetivos del desarrollo sostenible.

Finalmente, la descentralización es considerada como un proceso cíclico; debido a que cuando hay recursos se fortalece la desconcentración y la presencia del Estado Central en el territorio; mientras que cuando hay crisis económicas volvemos a poner sobre la mesa la necesidad de descentralizar competencias.

Sisa, M., Toala, H., & Telenchana, M. (2009). Pueblos indígenas de Tungurahua. Quito: Ministerio de Turismo. Obtenido de <https://searchworks.stanford.edu/view/8773634>

Velasco, S., Sasso, J., & Ruiz, C. (2013). Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998 - 2008. Quito: FLACSO.

Muñoz, P., Chávez, N., Bastidas, C., Moroni, J., Roth, A., Fontaine, G., . . . Brito, L. (2017). El rol del Estado: contribuciones al debate. Quito: FES ILDIS.

Los Debates sobre el ‘Balance de la Descentralización en el Ecuador, perspectivas a futuro’ se realizaron gracias al valioso aporte como co-organizadores de la Universidad de Cuenca y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; a los cuales se hace una especial mención.

Así también, se agradecen los aportes de los panelistas y moderadores que aportaron a la reflexión sobre el tema, permitiendo la recuperación de criterios y recomendaciones que se recogen en el presente documento para las futuras intervenciones de política pública.

1

Cuaderno de Trabajo 1

Cuaderno de Trabajo 2

2

3

Balance de la Descentralización
en el Ecuador

Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

4