

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR:

1998-2016

Título:

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016

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

Whymper N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess - *Directora Residente - GIZ*

Dorothea Kallenberger - *Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno"*

Autores de la publicación

Cristina Bastidas
Augustin Burbano de Lara
Santiago Ortiz

Fotos

GIZ

Diseño, diagramación y producción

Brandipity - Shyris y Almagro
T+ 593 9 9400 7625
Quito – Ecuador

La GIZ se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

© GIZ, 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.

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016	3
ÍNDICE: LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016	4
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA REGIÓN ANDINA Y SUS TRAYECTORIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ	7
1. INTRODUCCIÓN	7
2. LAS TRAYECTORIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REFORMA DEL ESTADO	8
2.1. Hitos de la secuencia de la descentralización en Bolivia	11
2.2. Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia	16
2.3. Hitos de la secuencia de la descentralización en Ecuador	21
2.4. Hitos de la secuencia de la descentralización en Perú	25
3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS COMPETENCIALES	31
3.1. Forma del Estado y forma del gobierno	31
3.2. Estructura Territorial	31
3.3. Autonomías Indígenas	33
3.4. Tipos de competencias, facultades delimitación de competencias exclusivas	35
3.5. Distribución de competencias exclusivas por país según nivel de gobierno	38
3.5.1. Competencias exclusivas de los gobiernos intermedios	39
3.5.2. Competencias exclusivas de los gobiernos locales	42
3.5.3. Gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios	44
3.5.4. Competencias del nivel inferior de gobierno	48
3.5.5. Competencias de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia, Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador y Comunidades Campesinas y Nativas en Perú	51
3.6. Esquemas asociativos para la asunción de competencias: mancomunidades	53
3.7. Entes coordinadores del proceso de descentralización e instancias de resolución de conflictos entre competencias	54
3.8. Financiamiento	57
3.8.1. Tipos de recursos según su origen	58
3.8.2. Transferencias del gobierno nacional	60
4. CUADROS	64
5. BIBLIOGRAFÍA	77

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. DE LA DOBLE TRANSICIÓN NEOLIBERAL AL LIDERAZGO DEL ESTADO CENTRAL 83

1.	INTRODUCCIÓN	83
2.	LA DOBLE TRANSICIÓN Y LA PRIMERA OLA DESCENTRALIZADORA EN ECUADOR	84
3.	TRANSICIÓN POST-NEOLIBERAL O EL ESTADO NEO-DESARROLLISTA: EL REGRESO DEL PÉNDULO HACIA EL ESTADO NACIONAL	93
4.1.	Mayor presencia del Estado en el territorio, re-centralización de la política pública y prioridad al proceso de desconcentración	97
4.2.	Cambios en el dinamismo local:	102
4.3.	Plurinacionalidad y demandas de autodeterminación identitaria truncadas:	105
4.	CONCLUSIONES	106
5.	BIBLIOGRAFÍA	109

ANÁLISIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO 1998 y 2008. 113

1.	DEFINICIONES CONCEPTUALES	113
1.1.	Descentralización	113
1.1.1.	Actores en la descentralización	113
1.2.	Autonomías y desconcentración	116
1.3.	Poder infraestructural	118
1.4.	Teoría secuencial de la descentralización	119
2.	EL CONTEXTO: MODELO DE DESARROLLO Y ESTADO	120
2.1.	Los antecedentes (1950-1980)	121
2.2.	La doble transición: democracia y neoliberalismo (1980-2006)	122
3.	LOS DOS CICLOS DE DESCENTRALIZACIÓN	124
3.2.	La 'descentralización a la carta', con énfasis en lo fiscal (1990 – 2006)	125
3.2.1.	Fase política	127
3.2.2.	Fase Fiscal	130
3.2.3.	Fase administrativa	132
3.2.4.	Fase Política	134
3.2.5.	El balance del primer ciclo de descentralización	135
3.3.	Ciclo del "Retorno del Estado" o descentralización obligatoria (2007-2017)	138
3.3.1.	Desconcentración de la Función Ejecutiva:	138
3.3.2.	Fase administrativa	141

3.3.2.1	La Constituyente	141
3.3.2.2.	La organización territorial en la Constitución de Montecristi del 2008	143
3.3.2.2.1	Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomías y descentralización.	147
3.2.2.3.	Las etapas de la transferencia de competencias	148
3.2.2.4.	Balance del ciclo de descentralización obligatoria	155
4.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	160
5.	LAS REGIONES: EL VACÍO DEL GOBIERNO INTERMEDIO	166
5.1.	LAS REGIONES ¿GOBIERNO INTERMEDIO? EL SUR UN ESTUDIO DE CASO	166
5.2.	La región minera del sur	169
5.3.	Conclusiones	172
6.	CAMBIOS EN EL DINAMISMO Y LIDERAZGO LOCAL, LOS PUEBLOS INDÍGENAS, TERRITORIO Y GOBIERNO	173
6.2.	EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y SU PRESENCIA LOCAL	175
6.3.	LOS GOBIERNOS ALTERNATIVOS	176
6.4.	Desarrollo local y territorial	179
6.5.	LA LUCHA TERRITORIAL EN LA AMAZONIA	180
6.6.	LA CRISIS DEL MOVIMIENTO	182
6.7.	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS	183
7.	EL ROL DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR	184
8.	DESCENTRALIZACIÓN: CUADRO COMPARATIVO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA HACIA EL FUTURO	196
9.	BIBLIOGRAFÍA	200
9.1.	LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES 168	208
9.2.	Entrevistas	209

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA REGIÓN ANDINA Y SUS TRAYECTORIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Agustín Burbano de Lara Vásconez¹.

1. INTRODUCCIÓN

El presente producto tiene por objetivo, de acuerdo a la solicitud de GIZ – Ecuador, “el generar una revisión comparativa, de orden regional, sobre los principales procesos de reforma del Estado en general; y de la organización territorial del Estado, descentralización y autonomías, en especial. Se ubicarán los rasgos y tendencias medulares de los procesos de América Latina, focalizando la atención en un análisis comparativo del proceso ecuatoriano con el proceso plurinacional del caso Boliviano”. Para cumplir con él, hemos optado por combinar una línea de análisis diacrónica de las trayectorias de la descentralización en cada uno de los países de la región andina con una descripción sincrónica de sus sistemas competenciales en los tiempos actuales. De esta manera podremos describir el cómo las dinámicas de las fuerzas políticas que intervinieron en los procesos de reforma del Estado se expresan en el complejo haz de relaciones existente entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales hoy en día en cada país.

Al término del presente documento comparativo esperamos haber compartido con el lector:

1. Una breve historia de los procesos de descentralización en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, desde la década de 1980 hasta la actualidad
2. Un estudio descriptivo y comparativo de los principales elementos de los sistemas competenciales de cada país en la región y que responderá a las siguientes preguntas:
 - a. ¿Cuál es la forma del Estado en cada uno de los países estudiados?
 - b. ¿Cómo se organizan territorial, política y administrativamente?
 - c. ¿Cuáles son las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno dentro de los países de la región?
 - d. ¿Qué esquemas asociativos existen en cada país para mejorar las condiciones de cumplimiento de las competencias a nivel sub-nacional?
 - e. ¿Cómo se coordina y/o articula el sistema competencial?
 - f. ¿Cómo se financian los gobiernos intermedios y locales en cada uno de los países de la región?

¹ Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires.

g. ¿De dónde provienen y cómo se distribuyen los recursos del gobierno central asignados a los gobiernos descentralizados?

2. LAS TRAYECTORIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REFORMA DEL ESTADO

Para inicios de los años ochenta del siglo pasado, el contexto político regional, aunque prometedor, no era sencillo: por una parte Ecuador (1979), Perú (1980) y Bolivia (1982) cerraron procesos militares dictatoriales, retornando nuevamente al ejercicio político de la democracia. Por la otra, la región empezó a experimentar, con distinta intensidad, la llamada “crisis de la deuda”: una coyuntura económica gestada entre 1975 y 1980 en la que el exceso de liquidez de los países petroleros se tradujo, a través de la banca internacional, en una sobreoferta de créditos externos sin muchas restricciones para 18 países del subcontinente que, en menos de una década, comprometieron su propia capacidad de pago².

El retorno a la democracia demandó, al corto y mediano plazo, de nuevos textos constitucionales -Ecuador 1978, Perú 1979, Colombia 1991 y Bolivia 1995. Demandó también de procesos de transferencia de poder político, económico y administrativo desde el centro hacia la periferia -descentralización-, de nuevos diseños políticos y administrativos de organización territorial, de reformas a los sistemas electorales, a los sistemas de partidos, a los sistemas de representación, e incluso de leyes de participación ciudadana y promoción de la organización política y social –sobre todo en Bolivia y Ecuador.

Por la otra, la transición al neoliberalismo requirió refinanciar la carga de la deuda, lo que terminó por duplicar sus valores globales para el conjunto de la región (Bárcena, 2014:13). A partir de allí, una multiplicidad de neoliberalismos cobraron forma en los distintos países de la región. Se gestaron a partir de distintos arreglos entre los elementos de un vasto repertorio de políticas económicas que se legitimaron desde el discurso de la ciencia y la técnica como la única solución a los problemas sociales: privatizaciones y concesiones de sectores estratégicos –especialmente recursos naturales y fondos de seguridad social-, recortes a la inversión pública, formulación de políticas de transferencias focalizadas de ingresos, desmantelamiento de las capacidades estatales, reprimarización de las actividades económicas, pre-asignaciones financieras que garantizaban el pago de la deuda externa, desregulación de los mercados de bienes y capitales, desregulación y desprotección del mercado laboral, heteronomía de los bancos centrales respecto de los organismos internacionales de crédito, y en general, mercantilización de los derechos cuya garantía era responsabilidad del espacio público en el modelo del Estado de bienestar.

² Aunque Colombia no llegó a una suspensión de los pagos, experimentó producto de ello una crisis bancaria de magnitud intermedia y una perturbación fuerte de su balanza de pagos (Ocampo, 2014:22)

Las políticas gubernamentales de ambos repertorios, el del retorno a la democracia y el de la transición al neoliberalismo, configuraron para entonces lo que autores como Przeworsky, Smith (1991); Agüero y Starks (1998) y Oxhorn y Ducantezeiler (1998), denominan la doble transición: el proceso por el cual el retorno a un régimen social de gobierno democrático coincidió con la configuración de regímenes sociales de acumulación neoliberales, generando afinidades electivas en unos aspectos puntuales y contradicciones en otros³.

El cruce entre retorno a la democracia, por una parte, y una mayor integración al capitalismo global a través de un esquema neoliberal, por la otra, tuvo efectos en nuestro objeto de estudio. Fue en medio de esta doble transición que, desde mediados de los años ochenta, una nueva fase del discurso de la descentralización –antecedida por una primera experiencia ocurrida en el seno de las décadas desarrollistas– anidó en la región andina, legitimándose bajo la promesa de mejorar la experiencia cotidiana de la democracia de su ciudadanía. Concebida como un medio para democratizar el acceso al gobierno, a la gestión y al control de las funciones estatales a través del fortalecimiento de gobiernos locales receptores de competencias del gobierno central, la descentralización fue parte del vocabulario con el que y a través del cual se pensó y se disputó el sentido de las transformaciones a la estatalidad que los dos procesos de esta doble transición impulsaron. Es por este motivo que el presente trabajo partirá de este concepto para entender las diferentes formas en cómo los contextos económicos, políticos y sociales más generales de cada país, crearon al mismo tiempo, posibilidades y límites para las trayectorias históricas, particulares y concretas del proceso de descentralización en cada país.

La noción de trayectoria que emplearemos en el presente documento está informada por la teoría secuencial de la descentralización de Tulia Falletti (2006:323), para quien “los resultados del proceso descentralizador son dependientes de la trayectoria previa de reformas [al Estado]”. Es decir, toda reforma estatal, además de ser analizada en función de una correlación de fuerzas determinada en el seno de una coyuntura crítica específica, debe ser leída en función del lugar que dicha reforma ocupa en la secuencia general del proceso de reformas al Estado del cual forma parte. En la medida en que una reforma anterior posibilita y/o constriñe una posible reforma futura, los procesos de descentralización se vuelven dependientes no sólo de una determinada correlación de fuerzas entre actores y de una determinada ventana histórica de oportunidades, sino también de la trayectoria o secuencia de reformas en la que se inscribe.

³ Para los autores mencionados, el enfoque dominante de la transición y la consolidación democrática descuidó el papel que juegan las estructuras económicas y la integración al capital global en la dinámica democrática de los países en América Latina, así como también en las reformas estatales ensayadas en los diferentes países de la región.

Para Falleti la teoría secuencial de la descentralización contempla cuatro restricciones –entendidas como precauciones metodológicas– de las cuales nos interesa retomar tres⁴. En primer lugar, la descentralización se concibe “como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal”. En segundo, “dado que la descentralización es un proceso de reforma del Estado, la transición hacia un nuevo tipo de Estado implica de suyo el comienzo de una nueva secuencia de descentralización” (2006:320). Es decir, para señalar el inicio de una trayectoria basta con situarse en la coyuntura de la primera medida orientada a transformar el Estado del cual emerge y adquiere sentido. Para el caso de los países que estudiaremos, señalaremos como el origen de la secuencia de reformas al Estado a la primera medida orientada a reformar el Estado oligárquico (Ansaldi, 1992:17) en el caso de Colombia y el Estado desarrollista para los casos de Ecuador, Perú y Bolivia. En tercer lugar, es importante contar con una taxonomía clara respecto de los tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política. Falleti (p.320-321) describe a la **descentralización administrativa** como “el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda. La descentralización administrativa puede implicar la delegación de autoridad decisoria en estas áreas, pero esta no es una condición necesaria”. La descentralización administrativa puede estar acompañada –como puede no estarlo– de una descentralización fiscal. La **descentralización fiscal** “se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales”⁵. Por último, la **descentralización política** “es el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero permanecían latentes o inefectivos”. Estas medidas “están destinadas a delegar autoridad política (...) a actores subnacionales (...) o bien a fortalecer la autonomía política de los gobiernos subnacionales”.

Una vez identificados los tipos de descentralización, es posible describir los efectos que cada uno de ellos puede tener en la secuencia de la que forman parte. Por ejemplo, si la descentralización administrativa mejora las capacidades burocráticas, fortalecerá su autonomía. Pero si al contrario, se realiza sin contraprestación económica y agudiza su dependencia del gobierno central, disminuye su margen de autonomía. Lo mismo puede ocurrir con la descentralización fiscal. De acuerdo a Falleti, un aumento de las transferencias directas desde el gobierno central puede aumentar la autonomía

⁴ Estamos en desacuerdo con la restricción relativa a prescindir de los procesos de reforma del Estado –como las privatizaciones– que no involucren a receptores estatales –sub nacionales. Como se podrá apreciar en el estudio de las trayectorias, los procesos de privatización no fueron acontecimientos aislados sino que al contrario, fueron parte del repertorio de reformas al Estado neoliberal al interior del cual la descentralización adquiere una orientación y un sentido.

⁵ Desde el enfoque empleado por Falleti, la descentralización fiscal y la descentralización administrativa se distinguen en la medida en que la primera hace referencia a los ingresos de los gobiernos subnacionales mientras que la segunda hace referencia a los gastos.

de los gobiernos subnacionales. Pero una transferencia de la autoridad tributaria puede significar, para los gobiernos subnacionales de baja capacidad institucional, un aumento de la dependencia de los recursos nacionales en la medida en que no posee la infraestructura y el capital humano necesarios para cobrar los impuestos. Esto sin contar que la descentralización de recaudaciones nacionales puede agudizar las brechas de ingresos entre gobiernos subnacionales prósperos y pobres en la medida en que se pierde el rol redistribuidor del gobierno central. Por último, en la mayoría de casos la descentralización política aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales. “El único caso en que la descentralización política tendría un efecto negativo (...) es cuando aquella aumenta la separación de poderes en el nivel subnacional” (Falleti, 2006:322) –la división de poderes es, en estricto sentido, un proceso de descentralización horizontal. “Si estas medidas dividen políticamente a los gobiernos subnacionales, la oposición política subnacional podría minar la autoridad de gobernadores e intendentes con relación al ejecutivo nacional”, anota Falleti (ibídem). Los efectos descritos son solamente un pequeño ejemplo de los efectos que cada tipo de descentralización puede tener en términos de autonomía. Pero no agotan de ninguna manera el conjunto de arreglos posibles que pueden inscribirse al interior de una secuencia de transformaciones estatales determinada. De la misma manera, para poder inferir las consecuencias que un tipo de descentralización puede desencadenar en reformas futuras, es necesario analizarlas al interior de un contexto y unas coyunturas concretas. Este ejercicio es el que practicaremos al momento de estudiar las trayectorias de la descentralización para cada uno de los países de la región.

Analizar las series de las reformas a la luz de la articulación entre la teoría secuencial de la descentralización y la doble transición nos permitirá identificar el papel que las estructuras económicas y las dinámicas de integración al capital global jugaron en medio del proceso de reforma de los Estados, así como también los procesos de acumulación política que desde el campo popular y auspiciados por condiciones favorables del retorno a la democracia, pretendieron resistir a dichas transformaciones. Hacer una breve revisión de los hitos en las secuencias de descentralización que tuvieron lugar en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a partir de la década de los 80's del siglo pasado en medio de esta confluencia de la doble transición será el objetivo del presente acápite.

2.1. Hitos de la secuencia de la descentralización en Bolivia

La historia del retorno a la democracia de Bolivia, al igual que la del Ecuador, se caracteriza por la imposibilidad de las distintas fuerzas política en disputa de configurar un régimen social de gobierno y un régimen social de acumulación de forma estable y duradera. Esta situación de empate hegemónico (Portantiero, 2003) experimentado a lo largo de la doble transición encontró una alternativa de superación recién el año 2005 en el

proyecto de reconstrucción de la estatalidad liderado por el MAS. Esta constante disputa por la definición de ambos regímenes hizo de la descentralización y de las autonomías, durante el periodo abierto entre 1982 y 2009, una de las superficies de emergencia más persistentes del conflicto político y social.

La primera reforma orientada hacia la descentralización en Bolivia tuvo lugar en 1964 con la creación de un Régimen de Autonomía Municipal. Influenciado por la ideología desarrollista de la época y reforzada desde organismos internacionales de desarrollo, el gobierno dictatorial de Hugo Bánzer adopta una concepción de administración pública desconcentrada que haciendo eje en el departamento, le permitiría gestionar de un modo más eficiente la extensión del territorio y sus recursos (López, 2011:11 y Finot, 2003:9). Era la época de las Corporaciones Regionales de Desarrollo con las que el gobierno central pretendió ramificarse por el territorio nacional y que, para fines de la década de los 80, terminan por estabilizarse como el nivel de gobierno intermedio idóneo no solo para desconcentrar sino también para descentralizar (López, 2011:11).

En 1982, tras un proceso sostenido de acumulación política de sectores populares y subalternos liderados por la Confederación Obrera Boliviana pero en el que se sumaron campesinos, trabajadores informales, estudiantes y movimientos sociales urbanos, Bolivia finalmente supera la dictadura⁶. Sus banderas fueron el retorno a la democracia, mayor soberanía sobre los recursos naturales y políticas de reconocimiento de corte étnico. Pero el proyecto nacional democrático y popular liderado por Hernán Siles Suazo y Jaime Paz Zamora desde el Ejecutivo⁷ no soportó el colapso económico que se vino. Una profunda crisis de la balanza de pagos de Bolivia provocada por la crisis de la deuda seguida de una serie de medidas erróneas de intervención en la economía produjo una hiper-inflación que minó “las bases económicas de la estabilidad política” (Restrepo, 2015:83). En tres años la legitimidad política de la izquierda intervencionista, acumulada por más de un lustro de luchas políticas, quedaba pulverizada y había allanado el camino para la tecnocracia neoliberal. Pero el gobierno de la Unidad Democrática y Popular había instaurado en 1985 un proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal con una ley orgánica de municipalidades y con la restauración de las elecciones municipales suspendidas desde 1952⁸. Apenas 3 años después de su transición a la democracia, Bolivia inició el proceso de ajuste estructural de la economía –la Nueva Economía Política y el decreto 21060– bajo el mandato de Víctor Paz Estenssoro y el MNR. La doble transición estaba en marcha.

⁶ La transición a la democracia boliviana es una de las más traumáticas de la región. “Duró cuatro años, de 1978 a 1982, periodo en el cual sucedieron siete gobiernos militares, incluyendo la narco-dictadura de García Meza⁸⁹, dos gobiernos civiles, tres transiciones negociadas y nueve presidentes; se convocaron grandes manifestaciones y se lamentó la Masacre de Todos los Santos, que dejó más de cien asesinados y treinta desaparecidos. Todo esto ocurrió hasta que una huelga general, convocada por la COB, logró el retiro definitivo de los militares y restituir las elecciones partidistas como mecanismo de selección del gobierno” (Restrepo, 2015:77)

⁷ Ganaron las elecciones en el 78 y el 79 pero la dictadura desconoció los resultados.

⁸ Solo un 42% de la población tenía la posibilidad de elegir a sus autoridades locales por sufragio. Ello se debía a que solamente los espacios típicos como ciudades podían elegir a sus autoridades por sufragio (López, 2011:13). La elección era en plancha con la elección de autoridades nacionales. La elección de autoridades municipales se autonomizó de las nacionales en 1987.

Los años que siguieron, especialmente 1989-1993, fueron empleados por Paz Zamora para debatir propuestas con movimientos cívicos regionales, actores colectivos y fuerzas sociales un nuevo esquema de distribución de los recursos no renovables en manos de los territorios departamentales. Se creaban incluso asambleas departamentales. Pero los movimientos cívicos que habían avanzado políticamente más de lo esperado, encontraron en los partidos políticos una resistencia ambigua que decidió postergar su aprobación de la ley en la cámara de diputados en el futuro gobierno de Gobierno Sánchez de Lozada. Apenas un año después, en 1994, el Ejecutivo retoma la iniciativa frente a los movimientos cívicos regionales y tramita satisfactoriamente una Ley de Participación Popular N. 1551, con la que la fuerza de gravedad de los 9 departamentos en la discusión de la descentralización –Corporaciones Regionales de Desarrollo– se trasladada a los 311 municipios (Blanes, 2003:181). La iniciativa de los movimientos cívicos había quedado huérfana de representantes en el gobierno central, en parte por la dependencia de los partidos políticos de los recursos que circulaban a ese nivel de gobierno. El premio consuelo llegó en 1995, con la Ley de Descentralización Administrativa N. 1654 que permitía a los gobiernos intermedios invertir recursos en electrificación, caminos departamentales, turismo, preservación del medio ambiente, entre las más importantes. Sin embargo, las principales autoridades ejecutivas seguían siendo designadas por el Presidente de la República y el cuerpo deliberativo, al no ser electo, carecía de posibilidades reales de ejercer sus facultades” (López, 2011:13)

La Ley de Participación Popular cambió la organización territorial del Estado⁹: fortaleció la autonomía política, fiscal y administrativa del nivel local –municipios– y dismanteló las CORDES. Se eligieron a más 1600 autoridades locales, se transfirió el 20% de ocho importantes ingresos nacionales –coparticipación tributaria– y se trasladaron al nivel local competencias de microriego, caminos vecinales e infraestructura de salud y educación, entre otros. Por primera vez desde la revolución nacionalista de 1952, estaban creadas las condiciones para que el sistema de partidos también se descentralice.

Al mismo tiempo la transición hacia el neoliberalismo impregnó al proceso de descentralización con un signo de ajuste estructural. Se buscaba que los municipios generen recursos propios, que la dependencia al Estado nacional sea menor, que la participación popular en los niveles sub-nacionales devenga en procesos de cogestión comunitaria. En este contexto se crearon las llamadas instancias de control social de la gestión municipal. A través de esta figura se transfería competencias públicas a la sociedad civil, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) definidas en la LPP de 1994 y posteriormente en la Ley de Descentralización. Con un sindicalismo derrotado en su calidad de hegemón de los sectores populares y un país que se reorganizaba en términos territoriales, las Organizaciones Territoriales de Base se convirtieron, sin que los tecnócratas neoliberales que impulsaron la LPP lo esperaran, en una de las condiciones

⁹ Con la Ley se crea la división de departamentos, provincias y lo que eran antes las secciones de provincia se convierten en municipios con autonomía y elección popular.

que posibilitaron la emergencia de un lento proceso de acumulación de poder político de sindicatos campesinos que fueron escalando en la conquista de representación institucional en los diferentes niveles de gobierno, hasta alcanzar la Presidencia de la República en 2005. Este momento favorable para el municipalismo continuó en 1999 con la Ley de Municipalidades, la misma que perfeccionó la descentralización administrativa, y la ley del diálogo nacional de 2001, que descentralizó recursos destinando recursos provenientes de la condonación de la deuda externa (López, 2011:13).

Al igual que en otros países de la región el impulso inicial descentralizador de Bolivia sufrió impases. La doble transición engendró en todos los espacios, no sólo en el proceso de descentralización, una contradicción fundamental: al mismo tiempo que democratizó y generó mayores niveles de igualdad política, aumentó las desigualdades sociales, la estratificación de clases y los desequilibrios territoriales en sociedades que ya tenían una herencia de desigualdad muy fuerte con el proceso de ajuste estructural y reducción del Estado. Esto derivó en una conflictividad y resistencias fuertes al proceso de descentralización que fue interpretado como una salida del Estado por muchos sectores. En el caso específico de Bolivia hubo también resistencias por parte del nivel departamental y las élites de ciertos departamentos que buscaban la autonomía.

Entre 1999 y 2003, los sectores populares Bolivianos que en parte encontraron en la experiencia de las OTB's de la LPP una solución frente a la crisis del sindicalismo, se movilaron nuevamente en las guerras por el agua y las guerras por el gas¹⁰. El trasfondo de ambas movilizaciones era la realización de una nueva Asamblea Constituyente. La geografía política del país empezó a cambiar. Mientras en la Sierra y el Altiplano las organizaciones populares empezaban a erosionar la legitimidad ideológica del régimen, los movimientos cívicos y los poderes locales de la Media Luna, especialmente Santa Cruz, se replegaron en la lucha por la autonomía y un mayor control sobre los recursos naturales a nivel departamental para no perder la ascendencia sobre sus sociedades locales. El significado por la autonomía fue disputado intensamente por movimientos cívicos, organizaciones indígenas, partidos políticos e incluso municipios. En el 2005 tras varios años de lucha por la autonomía departamental, se eligen por voto popular y por vez primera a los prefectos quienes hasta hace poco eran designados por el Presidente de la República. En 2006 los departamentos de la Media Luna forzaron la realización de un plebiscito junto a la elección de Asambleístas Constituyentes consultando sobre el acceso a la autonomía. En 4 de 9 departamentos la respuesta fue afirmativa.

La Asamblea Constituyente se empanató hasta finales de 2007 ante la imposibilidad de un texto consensuado. En 2008, Evo enfrentó un referéndum revocatorio que superó satisfactoriamente en 6 departamentos y donde perdió por poca diferencia en Pando, no así en Santa Cruz y Beni. A los poderes departamentales no les convence la nueva

¹⁰ Gonzalo Sánchez de Lozada termina su mandato a raíz de este episodio en 2003.

estructura del Estado y no reconocen la Constitución ni su propuesta de organización territorial. Evo Morales ha robustecido el Estado en general y el gobierno central en particular para alterar las históricas injusticias sociales de Bolivia. Además del clivaje racista y cultural, los movimientos cívicos de la medialuna resintieron una pérdida de control sobre la explotación de recursos no renovables, así como la presencia corporativista en el Estado central que fueron conquistando desde la dictadura de Banzer. Para salir del empate catastrófico, se consensuó el texto sobre las autonomías: “se logró, a través de un pacto político congresal, un texto constitucional en octubre de 2008, el cual se refrendó en enero de 2009. El acuerdo sobre las autonomías consistía en tener autonomías departamentales, municipales e indígenas con igual rango constitucional y una forma de autonomía regional sin capacidad legislativa. En total, 199 competencias fueron distribuidas entre las distintas entidades territoriales autónomas” (López, 2011:14). El gobierno invirtió el juego y sostuvo la iniciativa: los 5 departamentos que inicialmente negaron su acceso autonómico, volvieron a refrendar su acceso con un resultado positivo, se inició un proceso de conformación de autonomía indígena en 11 entidades territoriales y se conformó la autonomía regional del Chaco. Por otra parte, aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la cual normó la descentralización administrativa y fiscal de forma más detallada.

En Bolivia hay dos secuencias de descentralización para ambos periodos estudiados. Desde 1985 en adelante, la secuencia de la descentralización inició en una fase política, con la restitución de la elección popular de alcaldes y su posterior ampliación. En un segundo momento, fortaleció la autonomía política de los gobiernos locales frente a las fuerzas departamentales, y les asignó mayores recursos y competencias a partir de la LPP de 1994. En 1999, la descentralización administrativa se perfecciona con la Ley de Municipalidades, y en 2001, se retoma una agenda fiscal con la redistribución de los recursos liberados por la condonación de la deuda. Es decir, a pesar de la simultaneidad de algunas reformas —especialmente la LPP— se puede identificar la siguiente trayectoria durante el neoliberalismo en Bolivia: descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa • descentralización fiscal. De acuerdo a Falleti, y de forma coincidente con lo que ocurrió en Colombia, esta secuencia de descentralización es propia de los procesos en los que las elites políticas subnacionales ganan márgenes de ventaja frente al gobierno central en las relaciones intergubernamentales. Es —también— una secuencia promovida por la interacción compleja de la doble transición, en la que la transición hacia la democracia hizo de los gobiernos locales el blanco de las movilizaciones sociales que demandaron de una mayor presencia del Estado, mientras las agencias multilaterales e internacionales de crédito presionaban a nivel del gobierno central por la adopción del ajuste estructural. Para el gobierno de Sánchez de Lozada, el fortalecimiento de las autonomías de los gobiernos locales fue la estrategia con la cual pretendió generar la estabilidad política y la gobernabilidad que le permitiera profundizar

el repertorio neoliberal. Fue también una manera eficiente de sortear la presión de las fuerzas departamentales por ganar control de los recursos no renovables, necesarios para financiar el proceso de ajuste estructural y de apertura económica por una parte, pero también para la gobernabilidad de los gobiernos locales por la otra.

A partir de 2007 se abre en Bolivia una nueva secuencia de descentralización que se resuelve en primer lugar, como una descentralización política alrededor del debate, la disputa y la negociación del proyecto autonómico; y en segundo lugar, como una descentralización administrativa, plasmada sobre todo en la Ley Marco de Autonomías. La secuencia es así: descentralización política • descentralización administrativa. De acuerdo a Falleti, esta secuencia demostraría una variación, no muy drástica, a favor del gobierno central en el equilibrio de poder intergubernamental, lo cual coincidiría a su vez con el rol rector que el gobierno central de Bolivia asumió en la planificación y construcción de la estatalidad en el territorio.

La constitución del 2007 en general aumentó el grado de autonomía en todos los niveles de gobierno. Una buena parte de las luchas autonómicas de los departamentos se volvieron realidad con la nueva carta magna, quienes incluso poseen órganos legislativos, lo que provoca un salto cualitativo en el sistema competencial. Una década después de la aprobación de la nueva carta magna los diagnósticos son diferenciados. Por un lado se señala que la recuperación del Estado Nacional realizada en el marco de las reformas post-neoliberales ha asfixiado a la autonomía de los gobiernos sub-nacionales y ha producido más de un enfrentamiento entre nivel local y nivel nacional. Por otro lado, es claro que el mayor grado de autonomía logrado en el marco de la nueva constitución ha generado dinámicas locales nuevas: se han traspasado una serie de competencias –que en el caso de Bolivia se transfirieron en bloque– del nivel nacional al nivel subnacional. Todos los niveles de gobierno han asumido todas las competencias que les corresponda aunque los recursos y sobretodo los recursos humanos no hayan ido a la par. Se han profundizado además los niveles de autogobierno de las autonomías indígenas, con estatutos autonómicos incluidos, lo que indicaría que en Bolivia aún se perciben los efectos democratizadores del proceso de la transición a la democracia.

2.2. Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia

A diferencia del resto de países de la Comunidad Andina, el caso de Colombia problematiza la teoría de la doble transición. No creemos que la invalide, pero concordamos con autores como Orjuela Escobar (2003) que la historia reciente colombiana alumbró aspectos en los que la teoría de la doble transición carece de poder explicativo si se pretende mantener como válido el carácter general del enfoque para todo el sub-continente latinoamericano, donde el peso de las experiencias como sureñas

es evidente. Las razones que expondremos para fundamentar sus nudos problemáticos a la luz de la experiencia socio-política colombiana se concentran en la pregunta de qué entendemos por transición democrática.

La historia reciente de Colombia pone en cuestión a la definición más inmediata de ‘transición democrática’¹¹: la distinción entre dictadura militar y gobierno civil. Aunque dicha distinción sea plausible para la historia reciente de los países del cono sur, casos como el de México, Venezuela, Costa Rica o Colombia –y por distintos motivos– demuestran su insuficiencia. Si conservamos este indicador, entonces la transición democrática en Colombia podría situarse en 1958, al término de la dictadura de Rojas Pinilla. No obstante, estaríamos obligados a hacernos cargo de dos consecuencias. En primer lugar, la de aceptar que la transición democrática no coincidió con la emergencia de las reformas neoliberales al Estado sino con la continuidad de políticas desarrollistas y proteccionistas. En segundo lugar, el dejar de lado los efectos des-democratizadores del Frente Nacional conformado ese mismo año por el Partido Conservador y el Partido Liberal (Hartlyn, 1989: 292-293; y entrevista a Juan Montaña)¹². Además de generar un sistema de representación bipartidista de facto que monopolizó el sistema de representación política y el sistema electoral, el Frente Nacional tuvo efectos contraproducentes en la violencia política armada que emergió en 1948 tras el asesinato de Eliécer Gaitán. Redes políticas liberales radicales disidentes y de distintas tendencia de izquierda optaron, a partir de lo que se experimentó como una proscripción política en los hechos, por una estrategia de acumulación de poder político armada que alimentó a los frentes guerrilleros ya existentes en algunos casos, y que conformó nuevas milicias en otros.

La persistencia de la violencia en Colombia supone otro factor que eleva la complejidad de lo que podría definirse como “transición democrática”. La incapacidad del Estado colombiano de monopolizar la tenencia de armas en sus fuerzas públicas –es decir, su incapacidad de pacificar la violencia política y delictiva– se expresó en la década de los 80’s en el asesinato de más de 4000 dirigentes políticos y sociales de Unidad Patriótica, partido político de izquierda que nació en 1985 como parte de las negociaciones de paz de dos guerrillas políticas de izquierda (FARC y ELN) y el gobierno de Belisario Betancur¹³. En el exterminio sistemático de Unidad Patriótica concursaron carteles del narcotráfico, milicias paramilitares y fuerzas de seguridad pública. Y aunque para esta década los efectos des-democratizadores del Frente Nacional empezaron a ser reparados,

¹¹ De acuerdo a Orjuela (2003:40) “Estos análisis parten del supuesto de que la democracia se interrumpe solamente por la emergencia de regímenes autoritarios o dictaduras militares, que la democracia existía antes de que dichos regímenes surgieran, y que ella puede ser reasumida por la simple sustitución del régimen militar por el civil”.

¹² El Frente Nacional estuvo conformado por el Partido Liberal y el Partido Conservador. Se inaugura en 1958 con la Presidencia de Alberto Lleras Camargo (liberal). En 1962 gana la presidencia Guillermo León Valencia (conservador) y es reemplazado en 1966 por Carlos Lleras Restrepo (liberal). El último presidente del Frente Nacional fue Misael Pastrana Borrero (conservador) entre 1970 y 1974.

¹³ Entre los asesinatos –hoy reconocidos como delitos de lesa humanidad– se encuentran dos candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal, en 1987, y Bernardo Jaramillo Ossa en 1990. Además fueron asesinados 8 congresistas, 13 diputados, 70 concejales y 11 alcaldes (Diario *El Tiempo*, 11 de julio de 2013).

la sistemática violación de los derechos humanos ocurrida en Colombia debido al problema de la violencia complejiza cualquier evaluación sobre su funcionamiento democrático.

Por estas dificultades reseñadas –y algunas otras– una parte importante de la literatura que ha abordado la historia reciente de Colombia a la luz de la doble transición sitúa su foco de análisis alrededor de la Constituyente de 1991, donde se cristalizaron las reformas neoliberales y las reformas democráticas que tuvieron lugar desde mediados de la década de los 80's en adelante.

El neoliberalismo colombiano puede ser definido como un neoliberalismo *sui generis* que en algunos aspectos se contrapuso al de Ecuador, Perú y Bolivia. En primer lugar, la crisis de la deuda no restó grados de libertad de las elites políticas colombianas respecto de los organismos internacionales y multilaterales financieros de la misma manera que en el resto de países de la región. A pesar de haber experimentado una crisis bancaria de nivel medio en los 80's y de haber sufrido una perturbación fuerte en su balanza de pagos, Colombia no tuvo una crisis de endeudamiento externo (Bárcena, 2014:22). Sus reformas neoliberales no estuvieron condicionadas en un principio por el problema de la deuda con la misma intensidad que en sus países vecinos. En segundo lugar, porque las reformas políticas y la persistencia del conflicto armado promovieron el fortalecimiento de las capacidades estatales para proveer servicios y para disputar el monopolio de la violencia, lo que generó efectos de penetración de la estatalidad en el territorio que fueron a contramano de la propuestas de auto-desmantelamiento del Consenso de Washington.

En Colombia, la descentralización es producto de una crisis de legitimidad del sistema político (Velásquez, 2003:127). Inició desde abajo, estimulada por los gobiernos subnacionales y como una respuesta a múltiples actores de la sociedad civil que entre 1971 y 1985 provocaron entre 200 (Falleti, 2006:336) y 300 (Velásquez, 2003:132) paros cívicos, motivados por las carencias en la provisión de servicios públicos y por la necesidad de obligar al gobierno a introducir sus demandas en el sistema político. Los mecanismos desarrollistas de redistribución de recursos a través de organismos de carácter regional concentraban su acción en los municipios de mayor tamaño¹⁴. De acuerdo a Jaime Castro (citado en Falleti, 2006:337) –uno de los políticos que lideraron la reforma descentralizadora en Colombia– “los paros cívicos se habían convertido en unos mecanismos de protesta de la provincia frente al poder central. (...) ponían sobre la mesa (...) el hecho de que era necesario fortalecer a los municipios y a los departamentos”. Fortalecer a municipios y departamentos implicó en un primer momento una reforma fiscal –la Ley 14 de 1983– que los apuntaló económicamente instaurando un nuevo timbre a los automotores y a los licores por una parte, y que permitió a los municipios

¹⁴ En 1979, los tres municipios de mayor tamaño concentraban el 72% de los gastos de los gobiernos locales. “Cuando se toma en cuenta el gasto ejecutado en el resto de las capitales departamentales se constata que solo quedaba un 13% para gastar en los más de novecientos municipios restantes, donde no obstante, residía más del 35% de la población”.

actualizar la base del impuesto a los bienes inmuebles, así como ajustar la tarifa de algunos tributos, por la otra.

Las protestas cuestionaron también la falta de soberanía política de los ciudadanos sobre sus gobiernos locales. Alcaldes y gobernadores departamentales no fueron electos popularmente en Colombia hasta 1986 y 1991, respectivamente. Antes de dicha reforma, las autoridades políticas subnacionales eran el producto de acuerdos políticos negociados –algunas veces clientelares, otras veces corporativistas– entre caudillos locales, legisladores, gobernadores y las altas esferas del Ejecutivo, de quien dependía su designación. Eran embajadores de la presidencia antes que alcaldes y gobernadores obligados a rendir cuentas a su ciudadanía y a competir por su apoyo en el marco del buen desempeño de sus funciones. La democratización de los gobiernos locales era una demanda de la sociedad civil, de los grupos guerrilleros que negociaron acuerdos de paz con el gobierno en 1985, y de algunas elites del partido conservador, liberal y de la izquierda. Ello motivó a que en 1986 Belisario Betancur enviara al legislativo una reforma de descentralización política por la cual los alcaldes serían electos por la ciudadanía para desempeñar periodos de 2 años. “La elección de los gobernadores por el voto popular pareció ser un complemento de la de los intendentes. Fue el paso siguiente” (Jaime Casto, citado en Falletti, 2006:338). El Congreso aprobó el acto legislativo N.1 de 1986, el cual ordenó la elección popular de alcaldes, así como la Ley 11 de 1986 –el código de régimen municipal. A ésta le siguió la ley 12 del mismo año, la misma que señaló un incremento progresivo del IVA transferido desde el gobierno central a los municipios, el cual llegó a un valor del 50% para 1992 –y un valor aún mayor para los municipios con menos de 100.000 mil habitantes, variable de acuerdo a su esfuerzo fiscal y población. Luego de este nuevo apuntalamiento fiscal, la reforma política siguió consolidándose, y en 1989 se aprueba la consulta popular (Ley 42 de 1989). “La reforma introdujo tres mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública: las juntas administradoras locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos domiciliarios, y la contratación comunitaria para la construcción de obras y prestación de servicios” (Velásquez, 2003:133).

La reforma administrativa inició en Colombia en 1987, cuando se transfiere a los municipios un número considerable de competencias: agua potable y saneamiento básico (alcantarillado); infraestructura de centros médicos de atención en el primer nivel; escuelas; espacios deportivos; asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores; seguridad alimentaria; desarrollo rural; regulación de transporte urbano; población vulnerable; entre otros. Posteriormente, en 1989, la ley 29 permitió a los municipios administrar el personal docente y no docente de las escuelas, y la ley 010 descentralizó el derecho a la salud.

Las descentralizaciones política y fiscal se profundizaron en la Constitución de 1991. A la elección popular de gobernadores se le sumó el artículo 357 del texto fundamental, de acuerdo al cual las transferencias a los municipios debían incrementarse de un 14% del ingreso nacional en 1993, a un 22% en 2001. Por otra parte, la descentralización administrativa en Colombia se organizó de forma integral con la Ley 60 de 1993, la que llegó a llamarse “la ley marco” en la medida en que clarificó la distribución de competencias entre nación, departamentos y municipios.

En Colombia, el impulso inicial de la descentralización estuvo más influenciado por las reformas democráticas al Estado que por las reformas económicas de ajuste estructural que requirieron nuevos arreglos entre Estado y mercados. En ese sentido, Velásquez (2003:127) señala que la descentralización en Colombia es en cierta forma excepcional respecto del resto de países de América Latina. Pero ello no quiere decir que el neoliberalismo no haya producido efectos en el proceso. En 1994, la ley 141 de 1994 reglamentó el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios. Las leyes subsiguientes -142 y 143 del mismo año- quebraron, además, el monopolio estatal en la provisión de servicios domiciliarios, permitiendo el concurso de capitales privados en la provisión de los mismos.

En la segunda mitad de la década de los 90's, el gobierno central empieza a señalar al monto de las transferencias a los gobiernos locales como una de las causas del déficit fiscal. En consecuencia, empieza a ejercer presión por ajustarlo. Es así como en el 2001 se expidió un acto legislativo que puso un freno a su crecimiento, desligando a las mismas de los ingresos nacionales y calculando sus aumentos en función de la inflación hasta el año 2008. Ese mismo 2001 se tomaron medidas para restringir el gasto de los gobiernos locales (González Salas, 2011:13). La correlación de fuerzas de las relaciones intergubernamentales cambió. En el 2007, un acto legislativo similar prolongó el freno al crecimiento de las transferencias de recursos hacia los gobiernos locales e intermedios.

En la última década, de forma similar a Bolivia y Ecuador, Colombia experimenta un proceso de ‘retorno del Estado’ –apalancado por los términos beneficiosos de intercambio que durante algunos años experimentaron sus *commodities*- que consolida el desequilibrio en las relaciones intergubernamentales a favor del gobierno central que empezó a operar a partir de 2001. Esta recuperación del gobierno central del espacio rector de la estatalidad produjo efectos de ajuste y racionalización del sistema de transferencias, el cual fue negativo para municipios y departamentos en la medida en que desde 2001 hasta 2016 se detuvo su crecimiento. Pero por otra parte, tuvo efectos positivos en términos de redistribución de los excedentes de la explotación de recursos no renovables, generando un modelo más equitativo y solidario¹⁵. El esquema inicial

15 El mismo que se explica al término de este capítulo

produjo disparidades y brechas horizontales entre municipios sobre los que era necesario intervenir para lograr efectos redistributivos. Otra esfera donde el gobierno central ha cobrado un rol rector ha sido a través de la planificación estatal, desde donde se ha afianzado “la regulación y orientación nacional de las reglas de prestación de servicios y la condiciones en que deben ser prestados y el predominio de las lógicas sectoriales sobre las lógicas territoriales” (González Salas, 2011:13)

La secuencia de descentralización en Colombia fue de acuerdo a Falleti (2006:340) coincidente “con las preferencias de los actores subnacionales. Primero se delegó autonomía política, luego recursos y por último responsabilidades”. Aunque en términos generales la secuencia de descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa planteada por la autora funciona para entender el proceso de reforma del Estado entre las décadas de 1980 y 1990, también es posible tomar distancia de una lectura exclusivamente lineal para concluir que, entre 1983 y 1987, las reformas de descentralización política y fiscal se implicaron mutuamente y se sucedieron de forma alternada, fortaleciendo en términos generales la autonomía política de los gobiernos locales e intermedios. Ello produjo un proceso de acumulación de poder político que favoreció a los gobiernos subnacionales en la correlación de fuerzas de las relaciones intergubernamentales, a partir del cual pudieron negociar el proceso de descentralización administrativa que se afinaría en 1993. Es evidente también que en la experiencia colombiana, la incidencia de las reformas de ajuste estructural al Estado incidieron en el proceso de descentralización recién a partir de mediados de la década de los 90's. Toda la fase anterior estuvo motivada por demandas de la sociedad civil a la estatalidad que encontraron en la descentralización una respuesta para mejorar la calidad de prestación y la cobertura de los servicios públicos. Llama la atención además que a pesar de haber sido gobernada por fuerzas políticas de distinto signo político que Ecuador y Bolivia, por ejemplo, Colombia haya experimentado también un proceso de recuperación de la rectoría del gobierno central sobre el conjunto de la estatalidad en el territorio que no nutrió con la misma fuerza al proceso de descentralización que en los años anteriores, que no lo ha posicionado entre los principales puntos de la agenda política, pero que ha incidido en racionalizar el sistema a nivel fiscal y de planeamiento.

2.3. Hitos de la secuencia de la descentralización en Ecuador

El proceso de descentralización en Ecuador inició antes de la doble transición. A nivel regional, el país fue uno de los que gozaron de reformas de descentralización política de forma relativamente temprana. En 1969 y 1971 se dictaron la Ley de Régimen Provincial y la Ley de Régimen Municipal –respectivamente- consagraron un órgano de gobierno ejecutivo y otro órgano legislativo elegidos por votación popular y de los cuales tanto el Prefecto como el Alcalde formaban parte (Molina, 2015:89). No obstante, la

dictadura de 1972 suspendió las elecciones de ambos niveles de gobierno, subordinando a los gobiernos locales a un proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales y de penetración infraestructural en el territorio, financiado por el boom petrolero y organizado por la ex Junta Nacional de Planificación – JUNAPLA. En 1978 el triunvirato militar gobernante inició un proceso de transición democrática, tutelado desde el gobierno central y que se apoyó en una estrategia constitucionalista¹⁶. Con el advenimiento de la democracia en 1979, las elecciones subnacionales fueron reinstauradas.

La transición a la democracia no coincidió de forma exacta, del mismo modo que en Bolivia, con las primeras medidas de ajuste estructural. Condicionado por los primeros efectos de la crisis de la deuda, el gobierno de Jaime Roldós pretendió un manejo heterodoxo pero austero de la economía, lo que lo expuso a sufrir oposición por parte de las elites empresariales y políticas de Guayaquil y de Quito, así como también de las organizaciones laborales y de algunos partidos de izquierda que lo bloquearon políticamente en el Congreso. Al término abrupto de su gobierno¹⁷ es sucedido por su vicepresidente, quien a pesar de experimentar oposiciones políticas similares, traza por primera vez en 1981 un plan de austeridad y recorte del gasto público, al tiempo que concede políticas beneficiosas con ciertos sectores empresariales a quienes “sucretiza” los valores de su deuda privada, inflando la deuda externa del país.

La descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90's. La incapacidad de las distintas fuerzas políticas para configurar una base política de sustentación y un proyecto político estable se expresó antes que en una negociación de transferencia del poder central desde el centro hacia las periferias, en un lento pero sostenido proceso de negociación y distribución corporativista de la institucionalidad del gobierno central, de su monopolio de recursos y decisiones, y de la territorialidad del Estado. Esta lógica de repartición recursiva y patrimonial del Estado produjo efectos perniciosos en la gobernabilidad y en la organización territorial del país. Entre 1978 y 2007 fueron creados 104 cantones. 79 de ellos tuvieron lugar entre 1981 y 1996¹⁸. A nivel del presupuesto del Estado, se crearon una serie de fondos económicos para regiones y provincias de forma particular¹⁹.

La descentralización fiscal inicia de forma general en 1990, con la creación del FODESEC –Fondo de Desarrollo Seccional- y el FONDEPRO –Fondo de Desarrollo Provincial- los cuales sustituyeron al FONAPAR –Fondo Nacional de Participaciones- creado en

¹⁶ 3 comisiones de notables fueron conformadas por representantes de algunos sectores de la sociedad con los objetivos de: redactar un nuevo texto constitucional –el que finalmente fue aprobado en 1979-; reformar la Constitución de la Revolución Gloriosa de 1945; y reconfigurar el sistema de partidos.

¹⁷ Jaime Roldós Aguilera muere en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1981.

¹⁸ Ver al respecto el cuadro # del tercer capítulo del presente trabajo.

¹⁹ Desde 1989 hasta el 2004, se registran alrededor de 20 marcos legales de transferencias de recursos hacia gobiernos subnacionales (Molina Morte, 2015:92)

la década de los 70's. Quito y Guayaquil absorbían el 50% del FODESEC de forma exclusiva. De todas maneras, la descentralización fiscal se completaría en 1996 con la creación de la Ley del 15% que instrumentalizó una reforma constitucional del mismo año y que transfirió a los gobiernos seccionales el 15% de los ingresos permanentes del gobierno central. La Ley del 15%²⁰ fue el primer síntoma generalizado de la debilidad de un gobierno central que pretendió, de la misma forma que Bolivia en 1994, procurar gobernabilidad a partir del fortalecimiento fiscal de los gobiernos sub-nacionales. Pero la acumulación de poder político de los municipios fue parte de un proceso más amplio en el que distintos actores políticos –sindicatos, partidos, organizaciones sociales, liderazgos y gobiernos locales, entre muchos otros- entraron en una lógica acendrada de intercambio de recursos del monopolio del Estado por lealtad política al gobierno de turno (Ospina, 2005:116). La inestabilidad política experimentada entre 1997 y 2005 produjo un proceso de *inflación política*: cada nuevo gobierno debía ofrecer más recursos a cambio de la lealtad política de los actores receptores de los mismos.

La fase administrativa arrancó en 1997 con la Ley de Descentralización. Su antecedente fue la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos que creó en 1993 el Consejo Nacional de Modernización del Estado y que pretendió: 1.) racionalizar a una estatalidad que cada vez más parecía un *Frankenstein institucional* (Ortiz, 2010) antes que un Estado y; 2.) engarzar al proceso de reformas del Estado con la transición hacia un modelo de neoliberalismo de corte más financiero y globalizado que el representado por el Partido Social Cristiano de León Febres Cordero. La contraposición de ambas leyes es significativa porque demuestra los desplazamientos de la correlación de fuerzas en las relaciones intergubernamentales. Mientras en 1993 la ley establecía un criterio descentralizador que localizaba la voluntariedad de las transferencias de competencias demandadas en las decisiones del gobierno central, la ley de descentralización de 1997 operaría un vuelco 180 grados que obligaba al gobierno central a transferir dichas competencias. Este esquema –y esta correlación de fuerzas de las elites burocráticas y económicas locales- se plasmó en la Constitución de 1998²¹, consagrando lo que se llamó el modelo de descentralización “a la carta” en el que las competencias se negociaban uno a uno entre el gobierno central y los gobiernos seccionales. Una innovación del texto fundamental fue la creación de las Juntas Parroquiales y el reconocimiento de la figura jurídica de la Circunscripción Territorial Indígena.

Entre 1998 y el año 2000 emerge en distintas regiones del país –especialmente en la Costa- una demanda por la conformación de autonomías. La crisis económica de 1999 había afectado a las transferencias del gobierno central, y las elites políticas y económicas locales, representadas bajo la figura de movimientos cívicos, alentaron el desarrollo de referéndums autonómicos que aunque fueron aprobados en su totalidad, no tuvieron

²⁰ Adicionales al FONDEPRO, al FODESEC, y al resto de partidas presupuestarias particulares.

²¹ Dicha Constitución se reservó algunas competencias como privativas y no descentralizables para el nivel central.

efectos vinculantes. La crisis financiera y bancaria del país y su consecuente dolarización dominaron la agenda política por los siguientes años.

En todo el periodo político abierto entre 1990 y 2005 descrito anteriormente, emergió un nuevo actor político que hizo de hegemon de las organizaciones populares y subalternas: el movimiento indígena ecuatoriano. Conducido por la CONAIE y representado políticamente por un nuevo partido llamado Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, conquistó a lo largo de la década de los 90 espacios de gobierno local en la sierra y en la amazonía del país. Conforme este lento proceso de acumulación política avanzaba, estructuraron una organización política nacional que nucleó alrededor de la llamada Coordinadora de Movimientos Sociales a un heterogéneo arco de organizaciones que resistieron a partir de un repertorio de acciones contenciosas colectivas, al proceso de desmantelamiento y ajuste estructural del Estado.

Durante esta primera secuencia de reformas al Estado, transición democrática y ajuste estructural fueron dos dinámicas contradictorias. Por una parte, un actor novedoso —el MIE— estimuló dinámicas participativas en los espacios locales de gobierno, al tiempo que sus reclamos de reconocimiento y derechos económicos y sociales pusieron sobre la mesa demandas de una mayor presencia del y una mayor participación en el Estado. Por la otra, las elites regionales de Quito, Guayaquil y Cuenca —así como sus territorios satélites— fueron incapaces de imponer un modelo de desarrollo neoliberal de forma estable. La diferencia con la historia reciente de Bolivia —desde esta óptica— estuvo dada por la forma particular en como las fuerzas plebeyas y populares llegaron al nuevo periodo constituyente: en Bolivia llegaron a acumular el capital político suficiente como para conducir el nuevo proceso de reformas a la estatalidad, mientras que en Ecuador llegaron desgastados a cumplir un rol orientador secundario.

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008 organizó el nuevo proceso de retorno del Estado. En lo tendiente a la descentralización y a la organización territorial del territorio, se realizó una descentralización administrativa —vía modelo obligatorio— que además de reorganizar el sistema competencial desordenado del modelo ‘a la carta’, transfirió competencias que todavía no estaban siendo ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o en su defecto, las regularizó. La nueva secuencia descentralizadora empezó a operar legalmente a partir del 2010, año en que se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. En muchos aspectos el COOTAD es una actualización de las leyes de régimen municipal y de régimen provincial. Pero sus puntos fuertes son dos: institucionalizó un sistema competencial que organiza la acción de todos los niveles de gobierno en el territorio e introdujo un nuevo esquema de transferencia de recursos progresivo con los GAD's menos desarrollados llamado Modelo de Equidad Territorial. Es importante destacar

que esta nueva secuencia de descentralización fiscal • descentralización administrativa²² expresa, de acuerdo a la teoría de Falleti, una correlación de fuerzas a favor del gobierno central en lo que a relaciones intergubernamentales refiere. Ello se condice con el proceso de penetración infraestructural del Estado en el territorio –el retorno del Estado– que ha tenido lugar en el Ecuador desde el 2007 y en el cual un voluminoso proceso de desconcentración y de reorganización de la presencia del Ejecutivo en el territorio aparece como la estrategia predominante. Este proceso de desconcentración se sobrepuso inclusive a una de las agendas más novedosas de la Constitución de Montecristi pero que a 10 años de su discusión se evalúa fallida: la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno.

En una perspectiva comparada, Ecuador es el país de la región que mayores cambios experimentó a nivel de sus relaciones intergubernamentales. Durante el proceso que configuró un modelo a la carta, la secuencia de descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa expresó una correlación de fuerzas favorable a las elites económicas y políticas locales frente al gobierno central. Pero dicha secuencia nunca fraguó en un verdadero proceso de reconfiguración estatal que cumpla con la promesa de mejorar la experiencia de la vida cotidiana de la ciudadanía de forma generalizada. Al contrario, exacerbó brechas y desigualdades en términos territoriales y de clase, al tiempo que permitió la emergencia de nuevas identidades políticas populares, plurinacionales y plebeyas. Pero la correlación de fuerzas se invierte a partir del 2007. El proceso súbito de acumulación de capital político que ocurrió alrededor de Alianza PAIS en la Asamblea Constituyente se transfiere al nivel central de gobierno. Apalancado en la apreciación del petróleo y en la mejora temporal de los términos de intercambio, las ventajas relativas de los gobiernos locales sobre el gobierno central se invierten. En tanto agenda, la descentralización pasó a un segundo plano, subordinada al conflicto político entre dos bloques de poder que disputaron –por un lado– y resistieron –por el otro– a un proceso de retorno del Estado que pretendió sentar las bases de un nuevo Estado de Derechos. La rectoría del gobierno central sobre el conjunto del proceso de reformas del Estado se expresó en la secuencia descentralización fiscal • descentralización administrativa. La descentralización fiscal, en la cual existieron intereses coincidentes por parte de gobiernos locales y gobierno central, reforzó la hegemonía –la subsunción– de los primeros hacia el segundo.

2.4. Hitos de la secuencia de la descentralización en Perú

La historia de la descentralización en Perú ha estado fuertemente condicionada, desde el retorno a la democracia, por la fuerza gravitacional de Lima. Entre 1980 y 2017 existieron dos procesos de transferencia de poder desde el centro hacia la periferia en la historia del Estado peruano: el primero de 1980 a 1992 y el segundo de 2002 a

²² El modelo de equidad territorial operó antes que el proceso de transferencia de competencias.

la actualidad. En ambas experiencias, la capital del país irradió su lógica centralista de forma persistente y a través de distintos mecanismos. El peso estructural de Lima en el ordenamiento territorial del país y en la arquitectura institucional del Estado es el rasgo distintivo de Perú frente al resto de países de la región y una de las variables más frecuentes al momento de explicar los porqués de sus avances y retrocesos.

El retorno a la democracia en Perú, del mismo modo que en Ecuador, fue un proceso impulsado desde arriba²³. El gobierno de Morales Bermúdez –comandante de la segunda fase del proceso revolucionario de las fuerzas armadas²⁴– convocó en 1978 a la realización de una Asamblea Constituyente que fue presidida por el histórico líder del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre. Tal como Alberto Adrianzén (2003:227) presenta, el proceso de regionalización fue una de las innovaciones más importantes de la Constitución y el punto nodal del proceso de descentralización que se pretendía en aquel entonces. Más allá de haber reinstaurado elecciones de municipios provinciales y de municipios distritales, la Constitución instó al gobierno nacional, a través del Ejecutivo y el Legislativo, a formular y aprobar un plan nacional de regionalización –en un plazo de 3 años– y promover la creación de regiones y sus respectivas leyes orgánicas en un plazo de 4. Con el objetivo de preparar el traspaso de competencias y funciones desde el gobierno central hacia las nuevas regiones, la Constitución ordenó la creación de Corporaciones Departamentales de Desarrollo –CORDES–. Incluso el Senado, conformado transitoriamente en un único distrito nacional, debía integrarse por senadores de las diferentes regiones. Pero la voluntad de la Asamblea Constituyente no se reflejó en las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo. Por una parte, el primer proyecto de regionalización se quedó a medio camino entre una propuesta participativa que incentivara desde arriba la auto-determinación de los distintos actores del futuro gobierno intermedio y otra propuesta más acabada de índole obligatoria²⁵. Por la otra, el rechazo inicial del Senado al primer plan de regionalización podía leerse también como la falta de acompañamiento al proceso en sí. Por este motivo, aunque en 1984 se aprobó un nuevo plan de regionalización, algunas decisiones neurálgicas quedaron postergadas para el gobierno del APRA y Alan García.

Bajo el mandato del APRA el proceso de regionalización del país alcanzó a nacer, lo cual no fue irrelevante pero tampoco fue suficiente. La promoción al proceso se expresó en una ley de bases de la regionalización de 1987 que amplió las competencias de las

²³ Fue también un proceso más democrático que el ecuatoriano, cuya constitución fue redactada por una comisión de notables. La única fuerza política que decidió no participar en la Asamblea Constituyente fue Acción Popular del expresidente Belaunde Terry. Dicha organización política consideró que para el retorno inmediato a la democracia no era necesario uno nuevo proceso constitucional.

²⁴ La llamada “primera fase” ocurrió entre el 3 de octubre de 1968 hasta el 29 de agosto de 1975, bajo el mando de Juan Velasco Alvarado. La “segunda fase” ocurrió tras el golpe de Estado conocido como el Tacnazo, Francisco Morales Bermúdez asume la presidencia del Perú entre el 29 de agosto de 1975 y el 28 de julio de 1980.

²⁵ De acuerdo a Dammert (1999) el Senado realizó las siguientes observaciones al primer plan de regionalización del Ejecutivo: se limitaba a presentar una división política y administrativa regional nueva sin aclarar los mecanismos de su implementación; no se definían las competencias que corresponderían al gobierno nacional desconcentrado y al gobierno regional descentralizado y no se decidían las sedes de las regionales ni estructura orgánica para las mismas.

regiones²⁶ y en el arranque en 1989 de elecciones regionales en 5 jurisdicciones. Las 6 restantes se eligieron en 1990, coincidentemente con las presidenciales. Según un estudio de la Contraloría del Perú (2014:30), en 1990 el traspaso de funciones, personal, bienes, recursos, empresas públicas y oficinas desconcentradas desde las CORDES hacia los gobiernos regionales fue voluminoso. Pero el contexto de la doble transición y el creciente problema de la violencia no coadyuvaron al sostenimiento del proceso.

Con la llegada de Fujimori al poder, Perú dio inicio al proceso de ajuste estructural del Estado y de liberalización de los mercados al que ya habían ingresado sus pares de la región. En comparación con Ecuador y Bolivia, es el país en el que la confluencia de ambos procesos de la doble transición más tiempo tomó, pero también uno en los que la crisis de la deuda alteró profundamente la vida cotidiana de la ciudadanía a través de una hiper inflación²⁷. Ello provocaría efectos contraproducentes en el proceso de regionalización en marcha y reconduciría la atención del gobierno central sobre la economía en general. Tal como analizó Francisco Santa Cruz (1996) la regionalización era deudora de un régimen de acumulación desarrollista que trasladó a los gobiernos regionales algunas de las competencias planificadoras y de intervención del Estado en la economía²⁸, pero que desde la segunda mitad de la década de los 80's entró en crisis. Si a ello le sumamos los problemas propios del artificio desarrollista –inexistencia de identidades político culturales abarcadoras, percepción ciudadana de articulaciones departamentales arbitrarias y celos por domicilios de sedes regionales²⁹, se comprende el por qué los gobiernos regionales sufrieron, a pocos meses de haber nacido, una pérdida sustancial de sus bases económicas y políticas de sustentación. El conflicto entre gobierno central y gobiernos regionales languidecería hasta abril de 1992, cuando Fujimori decidió intervenirlas, suplantándolas por Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR. La reticencia que en general los gobiernos centrales –neoliberales, desarrollistas y neodesarrollistas- han demostrado frente al surgimiento y/o fortalecimiento de niveles intermedios de gobiernos autónomos, el neoliberalismo la profundiza porque parte de su repertorio de políticas públicas y de reformas a la estatalidad implican desmontar varias de las competencias y facultades por las cuales un gobierno intermedio es deseable: planificación de políticas públicas, coordinación de las intervenciones en el territorio, incidencia en los modos de regulación de la producción, la circulación y el consumo de mercancías, entre otros.

²⁶ El mapa regional quedó así: 1. Región de Grau: Tumbes y Piura. 2. Región Nor Oriental del Marañón: Cajamarca, Lambayeque y Amazonas. 3. Región V.R. Haya de la Torre: La Libertad y San Martín. 4. Región de Amazonía: Loreto. 5. Región de Andrés Bello: Caceres: Junín, Pasco y Huánuco. 6. Región de Libertadores-Wari: Ica, Ayacucho y Huancavelica. 7. Región de Arequipa. 8. Región Inka: Cusco, Apurímac y Madre de Dios. 9. Región de José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna. 10. Región de Ucayali. 11. Región Chavín. 12. Región Lima. De estas 12 regiones, cinco eran departamentos (Contraloría General del Perú, 2014: 28).

²⁷ La excepcionalidad de Colombia fue explicada anteriormente en el acápite "Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia".

²⁸ "La regionalización se vio confrontada con la encrucijada resultante del agotamiento del patrón de crecimiento anterior⁹, del quiebre del paradigma de un Estado intervencionista y del inicio de un conjunto de reformas orientadas al establecimiento de una economía de mercado. (...). En la propia concepción original (...) y en la visión de las principales fuerzas sociales y políticas impulsoras del proceso, la regionalización aspiraba entonces a un modelo de Estado y de economía discrepante del ajuste y las reformas de corte liberal. Apuntar en sentido opuesto a la transición y al ajuste propuestos al país fue entonces el desfase fundamental en el que se vio envuelta la regionalización" (Santa Cruz, 1996:78).

²⁹ De hecho, el departamento de San Martín se "independizó" de su región: V.R. Haya de la Torre.

La historia que siguió entre 1992 y 2002 fue la de una lenta recentralización del Estado. Los CTAR volvieron a desempeñarse como las antiguas CORDES –solo que sin el horizonte transicional a futuro– y el foco del proceso de descentralización se desplazó desde el nivel intermedio de gobierno hacia los gobiernos locales³⁰. La literatura sobre descentralización en el Perú ha prestado más importancia al proceso de regionalización fallido que al relativo fortalecimiento de los gobiernos locales que tuvo lugar durante la década de los ochenta. No obstante, es en este nivel de gobierno donde se sufrieron relativamente menos retrocesos y donde las reformas cristalizaron un poder político y económico suficiente como para poder competir durante la década siguiente en mejores condiciones. A las elecciones municipales de 1980 se suman la creación de un nuevo impuesto –la ley 23552 de 1982 o Ley de Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, la cual creó el Fondo de Compensación Municipal– y la ley de promoción municipal de 1984³¹. A estas leyes se sumaron recursos adicionales transferidos desde el gobierno central de forma discrecional (Casas, 2000:47). En 1984 el Congreso dictó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que las organizó administrativamente (Adrianzén, 2003:232). No obstante, el mismo autor reconoce que “para 1993, un año después del golpe, casi nada de este marco jurídico quedaba en pie, sólo la ley orgánica de municipalidades” (2003:234). Entre la crisis económica y la guerra al terrorismo, la descentralización era un discurso más entre muchos otros.

En 1993 el gobierno de Fujimori promovió una nueva Constitución. Aunque en sus definiciones es un texto que sostiene el espíritu descentralizador, lo cierto es que en los años que siguieron a su materialización, el Perú no avanzó en reformas de este tipo y las relaciones intergubernamentales persistieron reproduciendo equilibrios a favor del gobierno central en general y del ejecutivo en particular. La rectoría del gobierno central sobre el resto de gobiernos subnacionales así como respecto de las CTAR, aumentó como efecto de la Ley Marco de la Descentralización –Ley 26922 (Adrianzén, 2003:239). Otro mecanismo de gobernabilidad fue el decreto 776, el cual viabilizó la transferencia de recursos hacia las municipalidades locales en detrimento de las municipalidades provinciales. El fortalecimiento relativo que las municipalidades experimentaron durante este periodo que en términos generales varios autores evalúan como recentralizador (Adrianzén, 2003; Castañeda González, 2011; Hirbour, 2001; Dammert, 2003)³², será la fuente de una de las corrientes que impulsarán un nuevo proceso a partir del 2002³³.

³⁰ La semilla que restaría protagonismo al nivel intermedio de gobierno y que sería empleada en más de una ocasión por el gobierno central como contrapeso a los gobiernos regionales fue el espacio micro-regional. “Entre 1985 y 1986, las microrregiones habían sido impulsadas con funcionarios del gobierno central, como niveles de planificación. Ahora se les daba un estatuto especial de gobierno, con rentas, atribuciones y competencias significativas. Para hacer patente su importancia, estas microrregiones, mutadas de oficinas de planeamiento en órganos de gobierno, eran paralelas a las municipalidades, debilitando así a una institución básica de la descentralización” (Dammert, 1999, citado en Adrianzén, 2003:230).

³¹ El 1% de las transacciones gravadas por el Impuesto General de las Ventas y que se repartiría de la siguiente manera: 30% para el Municipio Provincial de Lima y el 70% para el resto de Municipios Provinciales. El 50% se repartirá en partes iguales y el 50% restante en proporción a la población.

³² Dammert lo califica como ‘hipercentralismo’.

³³ En especial los alcaldes de Cajamarca, Huancavelica e Iquitos (Hirbour, 2003:37)

Con la llegada de Alejandro Toledo –y en parte como reacción al centralismo y al autoritarismo de Fujimori– la descentralización emergió nuevamente en el escenario político³⁴. El proceso no nació de una forma planificada (Hirbour, 2003; Ballón Echegaray, 2008), ni tampoco fue el producto de un rediseño competencial para todos los niveles de gobierno como fue el caso de Ecuador y Bolivia³⁵. Fue el espanto ante el fujimorato el que articuló a Toledo con algunos congresistas con trayectorias municipales como Lucho Guerrero, lo que le permitió construir los apoyos institucionales y subnacionales que requería para iniciar las reformas legales. El primer hito ocurrió el 17 de noviembre de 2002, cuando sobre la base de los departamentos se eligieron presidentes, vicepresidentes y miembros del Consejo Regional. El problema fue que en esa misma elección, la disputa del sistema de partidos condicionó el proceso: el partido opositor, APRA, ganó 12 de los 24 gobiernos regionales. Agrupaciones regionales independientes ganaron en 11 gobiernos. Perú Posible, de Toledo, apenas en uno. Los incentivos del gobierno para continuar con la promoción del nivel intermedio de gobierno disminuyeron considerablemente e incidirían en la secuencia de las reformas.

A la reforma política le siguió una administrativa que contempló un proceso gradual de transferencia de funciones competenciales a los gobiernos regionales y a las municipalidades. El proceso incluyó como actor central a un –ahora desaparecido– Consejo Nacional de Descentralización³⁶, a la Presidencia del Consejo de Ministros, a los ministerios y a los distintos gobiernos locales. Los textos legales de la reforma fueron La Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipios³⁷. Dichas leyes organizaron las funciones competenciales de cada nivel de gobierno. La participación política y la planificación territorial aterrizaron en los Comités de Coordinación Regional y los Comités de Coordinación Local Distrital y/o Provincial –CCR, CCLD y CCLP. Pero el ejecutivo, desconfiado de gobiernos regionales a los que no controlaba partidariamente, sostuvo una posición dominante del proceso a través del Ministerio de Finanzas y de los procesos de acreditación de los gobiernos sub-nacionales. Las primeras competencias a ser transferidas –hacia los gobiernos locales– fueron del extinto Ministerio de la Mujer y del Desarrollo.

En el 2006, sustentado en parte en elites gubernamentales regionales, Alan García gana nuevamente la presidencia del Perú³⁸. A los pocos meses, anuncia un ‘shock

³⁴ De acuerdo a Catherine Hirbour (2003), llegó a ser uno de los temas más frecuentes de la campaña electoral que enfrentó a Alejandro Toledo y Alan García en el 2001. Algunos de sus entrevistados como Martín Tanaka (citado en Hirbour, 2003:39) consideran que existió una sobre-determinación electoral en la presencia de ese discurso. Tal como la misma autora refiere, es importante notar que en Abril del 2000, Alejandro Toledo perdió las elecciones contra Fujimori a pesar de haber enarbolado la descentralización como una de sus principales agendas.

³⁵ Ambos problemas de origen se siguen padeciendo 15 años después.

³⁶ Institución coordinadora del proceso de descentralización con presencia de todos los niveles de gobierno.

³⁷ La primera elección de gobiernos regionales se realizó, para citar un ejemplo de la falta de planificación del proceso, sin una ley de gobiernos regionales oficial.

³⁸ En dichas elecciones, los partidos ‘nacionales’ profundizaron su pérdida de presencia en los gobiernos regionales.

descentralista' que acelera el proceso de transferencias de funciones y competencias a los gobiernos regionales flexibilizando el sistema de acreditación, pero dejando en evidencia las brechas en capacidades entre los distintos gobiernos regionales y locales (Contraloría del Perú, 2014: 227). Como contrapartida al 'shock', Alan García crea la Secretaría de Descentralización dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y elimina el espacio plural y relativamente autónomo del Consejo Nacional de Descentralización. Para el año 2008 se crearon expectativas de una ronda de descentralización fiscal orientada a racionalizar las brechas de ingresos que se avizoraban por el boom minero, a fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales y a reparar el problema fiscal generado para gobiernos regionales que, en tanto no prosigan un proceso de articulación territorial que supere su base departamental, no pueden acceder a las competencias de índole tributaria que fortalecerían sus ingresos. Hasta la fecha esta reforma no ha ocurrido³⁹.

Autonomía de los gobiernos sub-nacionales y control del gobierno central son los dos polos de atracción de un movimiento pendular de la secuencia de descentralización en la región en general y en Perú en particular. A pesar de haber analizado solamente los inicios del proceso, Hirbour acertó al argumentar que en el origen de la secuencia prevalecieron los intereses sub-nacionales, pero que en el curso de la misma, nuevamente los intereses nacionales se sobrepusieron en las relaciones intergubernamentales. Esta secuencia, no estudiada por Falleti en su análisis de casos, es de descentralización política • descentralización administrativa. Hirbour esperaba que posteriormente llegara la descentralización fiscal, pero como hemos visto, a pesar del incremento de los ingresos subnacionales por el factor del canon minero, esta nunca ocurrió. Para Carlos Casas (2009:10) el mayor logro de la secuencia estuvo en el aspecto político, y una de las mayores trabas, en la falta de una descentralización fiscal: el aumento de los ingresos por el canon no se ató a un incremento de responsabilidades competenciales, y de la misma manera, las funciones competenciales transferidas no se acompañaron siempre de recursos, o no estuvieron adecuadamente costeadas. La preminencia fáctica del Ministerio de Economía y Finanzas en las relaciones intergubernamentales es señalada, desde el año 2010, como uno de los principales mecanismos del repertorio del gobierno central para sostener el control del proceso (Comisión de Descentralización del Congreso de la República del Perú, 2015:34).

Como en el resto de países de la región, en Perú la descentralización sigue siendo una agenda abierta a la reintroducción de observaciones e innovaciones. Una reforma estructural fiscal subnacional y una reforma administrativa que ordene las distintas competencias de los distintos niveles de gobierno son las más señaladas por la literatura reciente.

39 "Es verdad que en el Perú tanto los ingresos como la participación en el gasto público de los gobiernos sub nacionales han crecido significativamente en los últimos años, particularmente a partir del 2006, pero las cifras muestran que esto se ha debido principalmente al crecimiento de la participación del Canon en la estructura de fuentes de financiamiento subnacional, más que a una política nacional explícita de descentralización fiscal, expresada en un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales acompañando al proceso de transferencia de funciones" (Contraloría del Perú, 2014:171).

3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS COMPETENCIALES

3.1. Forma del Estado y forma del gobierno

A nivel jurídico-político y en términos generales, la definición del Estado en los países que conforman la CAN guarda más similitudes que diferencias. Históricamente, todos se organizaron como **Estados unitarios**. Aunque de alguna manera el clivaje entre centro y periferias fue uno de los elementos organizadores de las identidades políticas y la historia de los conflictos políticos y sociales de su construcción en tanto Estados-Nación, en ningún caso esta tensión alcanzó la profundidad y la persistencia experimentadas en Colombia por la disputa entre unitarios y federales en los siglos XIX y XX. En lo que a la **descentralización** respecta, tanto las constituciones de Colombia como Bolivia la definen como **forma del Estado**, mientras que las cartas fundamentales de Perú y Ecuador la conciben como **forma del gobierno**. Debido a las demandas y las movilizaciones indígenas de las que los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador de la última década fueron también resultado, sus textos caracterizan a sus Estados como **plurinacionales e interculturales**, algo ausente en las cartas políticas de los otros dos países. A ello, la Constitución boliviana añade dos nociones particulares: su Estado es **comunitario y con autonomías**. En cambio, si algo distingue a la reciente carta política ecuatoriana de la de sus naciones hermanas, es su caracterización en tanto **Estado social de derechos** vs el **Estado social de derecho** que caracteriza a las otras tres. La diferencia entre una y otra concepción estriba en que mientras en el Estado social de derecho predominan los mecanismos procedimentales instituidos en sus leyes fundamentales para la consecución de sus fines políticos y sociales, en el Estado social de derechos el ejercicio de la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes por parte del Estado predomina por sobre cualquier otro mecanismo o procedimiento previsto por la Constitución.

3.2. Estructura Territorial

En lo que a estructuras de **organización territorial** respecta, Bolivia y Colombia guardan mayores semejanzas entre sí. Bolivia se organiza verticalmente en términos de departamentos, provincias, regiones metropolitanas, municipios, y autonomías indígenas originarias campesinas, mientras que Colombia lo hace a partir de departamentos, distritos, áreas metropolitanas, municipios y centros poblados. Por su parte, Ecuador se organiza en función de regiones, provincias, alcaldías y juntas parroquiales rurales; y Perú de acuerdo a departamentos, municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centro poblado. Para poder homologar cada unidad territorial con su par en los países hermanos, pasaremos a realizar una descripción sucinta de cada una de ellas en cada uno de los niveles de gobierno.

Los **niveles intermedios** de gobierno están representados por los departamentos en Colombia, Bolivia y Perú y por las provincias en Ecuador. De acuerdo a la Constitución ecuatoriana de 2008, el nivel intermedio debió radicar en las regiones⁴⁰ -unidades territoriales producto de la articulación de dos o más provincias adyacentes, inexistentes al momento de la constituyente. No obstante hasta la fecha no ha existido un sólo proceso de conformación de regiones que haya resultado satisfactorio, razón por la cual las provincias demandan en la actualidad las competencias del gobierno intermedio⁴¹. Algo similar ha ocurrido en Perú⁴²: a pesar de la promoción activa que el proceso de regionalización recibió a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 por parte del primer gobierno de Alan García y Alejandro Toledo respectivamente, ambas iniciativas se frustraron como pudimos revisar en la descripción de la trayectoria de descentralización en dicho país. Por otra parte, aunque la norma colombiana también permite la conformación de regiones supra-departamentales, no se ha observado ninguna iniciativa al respecto. Respecto de la regionalización, Bolivia es la excepción al interior de CAN: su Constitución no permite su conformación en tanto unidades supra-departamentales, sino solamente como unidades sub-departamentales -a partir de 2 o más provincias-, razón por la cual los departamentos son de forma exclusiva el nivel de gobierno intermedio.

A **nivel local** el municipio es en todos los países comparados, la unidad territorial del gobierno local. Para los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, los municipios poseen un poder ejecutivo -la alcaldía-, y un poder deliberativo, fiscalizador y legislativo -el concejo. La única diferencia es que en éste último, el municipio es conocido como cantón y el concejo municipal, como concejo cantonal. En Perú el término 'municipio' es un sinónimo de 'gobierno local'. Por este motivo, la Constitución señala tres tipos de municipalidades: municipalidad provincial -equivalente al gobierno provincial en Ecuador y sin nivel de gobierno correlativo con funciones constitucionalmente establecidas para Bolivia y Colombia; municipalidad distrital -equivalente a municipio en Colombia y Bolivia, y cantón en Ecuador; y municipalidad de centro poblado. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo del Perú (2010:17) las municipalidades de centro poblado del Perú "no tienen naturaleza de gobiernos locales (...) sino que son entidades que prestan servicios por delegación". En contraste, las juntas parroquiales de Ecuador -un resabio de la división territorial de la iglesia católica para la administración de poblaciones- son en el ámbito rural -no así en el urbano- el nivel más bajo de gobierno autónomo descentralizado.

⁴⁰ De acuerdo al art. 244 de la Constitución: "Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

⁴¹ El análisis y la explicación del por qué la conformación de regiones falló en el Ecuador se encuentran en el tercer capítulo del presente trabajo.

⁴² De acuerdo a la Constitución del Perú, art. 190: "Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción".

La situación de las **provincias** es ambigua en Colombia y Bolivia. Ninguna de sus constituciones prescribe competencias específicas para este nivel de gobierno. No obstante, dos municipios adyacentes -o uno que cumpla determinados requisitos poblacionales para el caso de Bolivia- pueden conformarse como provincia. Desde que el proceso de descentralización entró en marcha, la provincia funciona únicamente “como circunscripción electoral para constituir las Asambleas departamentales y cumple un rol administrativo para algunas funciones centralizadas nacionalmente” (Finot, 2016:4). En el caso de Ecuador, y tras el modelo fallido de las regiones, las provincias han demandado las competencias del gobierno intermedio. No obstante, no ha existido en estos últimos diez años ninguna iniciativa ni política pública de envergadura que las promocióne y fortalezca en tanto tales. Tanto en Perú como en Ecuador, las municipalidades provinciales y las provincias son parte de la distribución del poder estatal y territorial. Para Colombia y Bolivia, la persistencia de las provincias se explica por lógicas de identidad histórica y cultural. En el caso ecuatoriano, esta variable es una parte de la explicación del por qué falló el modelo regionalización supra-provincial.

3.3. Autonomías Indígenas

El tema de las **Autonomías Indígenas**, conocidas como Entidades Territoriales Indígenas en Colombia (ETT's), Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador (CTI's) y Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia (AIOC's) cobró renovado interés a partir de las asambleas constituyentes recientes en estos dos últimos países. En Colombia, a más de 25 años de la promulgación de su texto, no se ha conformado todavía una Entidad Territorial Indígena. Las causas son varias. Por un lado –y esta es una crítica general- el proceso descentralizador del país del norte aterrizó de forma incompleta en la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la otra, al menos en contraste con Ecuador y Bolivia, las poblaciones indígenas no poseen el mismo nivel de representatividad política y demográfica en el conjunto de la sociedad. Por último, porque desde el 1ero de enero de 1994, las comunidades indígenas han participado de forma ambigua, bajo la figura colonial del resguardo indígena pre existente, de un régimen “provisional” organizado desde el Ejecutivo vía decreto –hasta que la ley respectiva se expida⁴³– gracias a la cual, entre otras cosas, participan del financiamiento público proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP), eligen a sus propias autoridades, planificar su plan de vida, controlan a sus representantes, organizan la propiedad colectiva en el territorio y orientan las prácticas laborales al interior de los territorios. Para algunos especialistas, aunque esta medida ha servido para fortalecer el patrimonio cultural indígena, ha sofocado las demandas políticas por el ejercicio de una verdadera autonomía⁴⁴. Hasta el año 2010, existieron cerca de 796 resguardos indígenas en 234 municipios del país⁴⁵.

⁴³ Artículo 356 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001, artículo 2. El último acto normativo al respecto es el Decreto 1953 de 2014.

⁴⁴ De acuerdo con Juan Montaña, entrevista del 17 de marzo de 2017.

⁴⁵ INCODER, Resguardos indígenas legalmente constituidos al año 2010. Disponible online en: <https://goo.gl/chHuU6>

En Perú, las autonomías indígenas no son parte de la Constitución⁴⁶. Los pueblos indígenas u originarios en el Perú son codificados por su marco legal como ‘comunidades campesinas y nativas’ de acuerdo al artículo 89 de su Constitución. Se rigen por la Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal de 1987. En general, dicho marco legal les otorga el ejercicio de actividades económicas y administrativas sobre sus tierras colectivas. Como ambas leyes son anteriores a la Constitución de 1993, algunos de sus preceptos han quedado en desuso. El desarrollo normativo respecto de las tierras de comunidades campesinas y nativas ha estado orientado hacia la titulación individual de las tierras de comunidades campesinas (Ley de Tierras 26505). En Perú no ha existido ningún avance en términos de autonomía de pueblos indígenas ni de formas de autogobierno. El asunto es preocupante cuando se constata que “las comunidades campesinas y nativas según el IV Censo poseen el 60.5% de la superficie agropecuaria” (Baldovino, 2016:9).

En Ecuador, las llamadas Circunscripciones Territoriales Indígenas levantaron muchas expectativas, sin embargo su formulación constitucional presenta algunas limitaciones respecto de la autonomía indígena. Mientras las constituciones colombiana y boliviana contemplan procedimientos de modificación de límites políticos administrativos internos en función de territorios indígenas, la legislación ecuatoriana no reconoce la existencia de territorios indígenas en cuanto tales. Al contrario, lo que hace es conceder la posibilidad a los indígenas que representen una mayoría política dentro del gobierno local pre-existente –provincia, cantón o parroquia rural- a conformar una Circunscripción Territorial Indígena que ejercerá las mismas funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado que territorialmente ocupen, y que deberá operar bajo la figura de *régimen especial*⁴⁷. Hasta ahora, ninguna población indígena ha activado el proceso de conformación de las CTI's, a pesar de contar con un marco legal al respecto –el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo Descentralizado. Vale la pena mencionar, además, que la demanda por las autonomías indígenas en el Ecuador sufrió un reflujo cuando los principales actores políticos que las demandaban –ECUARUNARI y CONFENIAE- optaron a mediados de la década de 1990 por una estrategia de disputa de los gobiernos de las juntas parroquiales y cantones en sus territorios.

Respecto de Bolivia, Iván Finot (2016:2) señala que “la Constitución no reconoce autonomía a colectividades –como en España-, sino a gobiernos subnacionales:

⁴⁶ Es más que llamativo, tomando en consideración el impulso descentralizador de mediana intensidad que Perú ha experimentado en las últimas dos décadas, el enorme obstáculo que la condición monocultural del Estado ha impuesto a las poblaciones indígenas –campesinas y originarias- para la conformación de formas de autogobierno. La palabra ‘indígena’ no se menciona ni una sola vez en su texto fundamental. Apenas una referencia, en el artículo 191, a los ‘pueblos originarios’.

⁴⁷ De acuerdo al párrafo 2 del artículo 93 del COOTAD: “En estos regímenes especiales, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se aplicarán de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código”

departamentales, municipales e indígena-originario-campesinos, todos de igual jerarquía (siguiendo en esto a Brasil)". La diferencia con Ecuador radica en que en tanto reconoce territorialidad ancestral, permite la posibilidad de renegociar límites políticos-administrativos con los municipios adyacentes. Bolivia es el país en el que las autonomías indígenas se han desarrollado de mejor manera. El Decreto Supremo 0727 del 6 de diciembre de 2010 dispuso la conformación de once Autonomías Indígenas Originario Campesinas, las mismas que se iniciaron exactamente un año atrás en el referéndum autonómico del 6 de diciembre de 2009. El proceso aún no concluye, y para algunos analistas, tanto la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como la Ley de Deslinde Jurisdiccional constriñen el desarrollo del texto constitucional. El pasado 20 de septiembre de 2015, los municipios autónomos indígenas originario campesinos de Charagua y Totorá Marka celebraron un referéndum de sus estatutos. Solamente en Charagua fue aprobado, mientras que el Totorá la población se volcó mayoritariamente por el "no". El tema de las autonomías municipales indígenas será analizado a mayor profundidad en la última parte del presente documento.

Para finalizar esta sección, vale remarcar que la ley colombiana, ante la insuficiencia de la LOOT, ha evolucionado desfavorablemente respecto de Bolivia y Ecuador en lo que a la configuración de un marco legal de autonomías indígenas respecta. No obstante, al conservar la figura del resguardo indígena, ha logrado brindar un nivel mínimo de protección y promoción a pueblos indígenas minoritarios que no están en capacidad de disputar políticamente un Gobierno Autónomo Descentralizado como en Ecuador, o que no son poseedores de un territorio originario, como en Bolivia⁴⁸. Hasta la fecha, la única experiencia de tránsito hacia la conformación de una AIOC plenamente culminada a partir de un Territorio Indígena Originario Campesino en Bolivia, es la del Territorio Indígena Campesino de Raqaypampa, el pasado 20 de noviembre de 2016. Se había consolidado como TIOC **hace menos de seis meses, el 12 de julio de 2016**.

3.4. Tipos de competencias, facultades delimitación de competencias exclusivas

Dentro del derecho administrativo, los sistemas competenciales pueden ser entendidos de acuerdo a varias distinciones posibles. En el *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* publicado por GIZ en el año 2011, se emplean tres: los tipos de competencias, las facultades competenciales y las funciones competenciales. Finalmente, el texto considera a las actividades específicas a través de las cuales se realizan todas las anteriores.

⁴⁸ En la legislación Boliviana existe la figura del Territorio Indígena Originario Campesino. El artículo 6, inciso 2 de la Ley Marco de Autonomías dice: "Territorio Indígena Originario Campesino.- Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado". Un TIOC puede, del mismo modo que un municipio, iniciar el proceso de tránsito hacia la conformación de una AIOC.

Por **tipos de competencias** se hace referencia a la participación de los distintos niveles de gobierno, a través de distintos sujetos administrativos, en el ejercicio de una materia concreta. En este sentido, una competencia puede ser de **participación exclusiva o privativa** de un nivel de gobierno, o puede ser blanco de una **participación concurrente o compartida** entre dos o más niveles de gobierno. Cuando una materia competencial es exclusiva o privativa de un nivel de gobierno, esto quiere decir que dicho nivel de gobierno posee el monopolio de las **facultades competenciales** sobre esa materia. La **diferencia** entre **lo privativo y lo exclusivo** radica –de acuerdo a los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador– en que mientras en la primera el gobierno central no puede delegar ninguna de las facultades competenciales respecto del ejercicio de dicha materia –por ejemplo, la seguridad externa– en la segunda el gobierno central puede delegar algunas de las funciones competenciales siempre y cuando no conceda la titularidad de la competencia (Ecuador) o la facultad legislativa (Bolivia) sobre la misma⁴⁹. Al momento de delegar ciertas facultades competenciales sobre una materia a otro nivel de gobierno, la participación o intervención en la materia se convierte en **compartida y/o concurrida**. Tanto en Bolivia, Colombia Ecuador y Perú, una competencia es **concurrente** cuando la ley distribuye las facultades competenciales entre distintos niveles de gobierno. En los tres países de la región, excepto **Bolivia**, concurrente y compartida son términos sinónimos. En este último país existe en cambio **una distinción** entre ambos términos: cuando una materia es compartida, la legislación sobre dicha competencia es trazada en sus líneas fundamentales por la Asamblea Plurinacional Legislativa, no obstante, ésta cede a los organismos legislativos de las entidades territoriales autónomas la facultad de delinear el ulterior desarrollo de dicha materia, particularizándola de acuerdo a cada realidad cultural y natural en sus condiciones históricas concretas. Para finalizar la descripción de la participación de los distintos niveles de gobierno respecto de una materia, cabe mencionar que en todos los países de la región, toda competencia exclusiva puede ser **delegada** por la entidad que posea la titularidad y/o la facultad legislativa sobre la misma. Es por este motivo que el sistema jurídico colombiano no ha introducido la distinción de concurrente o compartida: en la medida en que parte de las facultades competenciales de una materia exclusiva son delegables, la competencia puede ser, vía delegación, concurrente o compartida. Para finalizar, la ley boliviana y ecuatoriana sostienen un tratamiento opuesto para las materias que no constan asignadas en la Constitución: en el primer caso, son competencia del gobierno central, y pueden ser delegadas a través de una ley; en el segundo, el Consejo Nacional de Competencias la asignará a los gobiernos autónomos descentralizados.

Para que el ejercicio de una materia objeto de delimitación competencial sea practicado, dicha competencia debe ser, de acuerdo a las funciones básicas de gobierno, legislada, reglamentada, ejecutada y fiscalizada. Estas funciones de gobierno sobre una materia específica son las que entendemos como **facultades competenciales**. Éstas se encuentran

⁴⁹ Ver al respecto el artículo 297 de la Constitución de Bolivia, y los artículos 110 y 114 del COOTAD en Ecuador. Colombia y Perú no emplean dicha distinción en su sistema jurídico, lo que no quiere decir, no obstante, que no existan materias privativas y/o exclusivas. Para una distinción respecto de facultades competenciales, ver el siguiente párrafo.

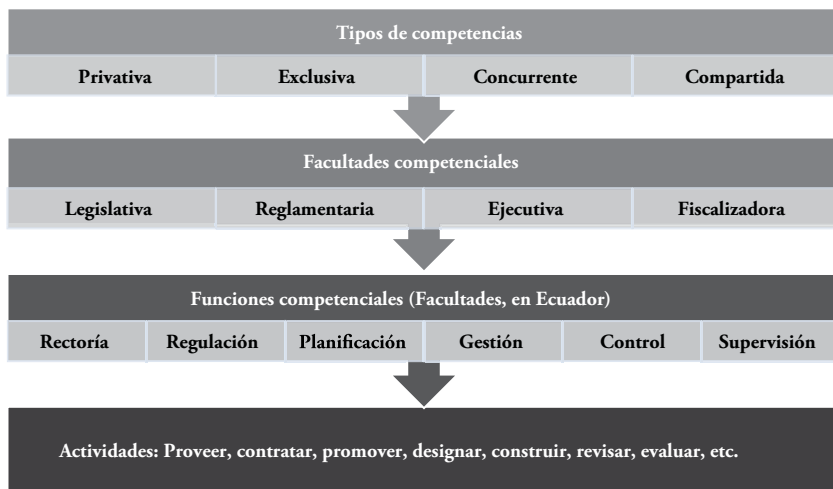
distribuidas entre los distintos órganos de los diversos niveles de gobierno que intervienen en el ejercicio de una materia competencial. La facultad legislativa sobre una materia es la que señala el nivel en el cual reposa la titularidad o la rectoría sobre una materia específica. Como hemos visto en el caso boliviano, esta facultad se cede parcialmente a las entidades territoriales autónomas cuando por motivos culturales o naturales, el desarrollo ulterior del ejercicio de la competencia deba ser particularizado. Cuando una competencia es privativa de un nivel de gobierno, la facultad de legislar, reglamentar, ejecutar y fiscalizar reposa sobre dicho nivel de gobierno. Pero cuando una competencia es delegada de forma concurrente entre varios niveles de gobierno, por lo general las facultades de reglamentación, ejecución y/o fiscalización son transferidas hacia niveles inferiores de gobierno en términos de funciones competenciales. Colombia es el país de la región que más importancia concede en su texto Constitucional a las facultades competenciales. Al momento de delimitar las competencias, las distribuye en función de los organismos legislativos de cada uno de los niveles de gobierno. Perú también distribuye en su sistema legal relativo a los gobiernos regionales y municipales, facultades competenciales entre los distintos niveles de gobierno. Las constituciones de Ecuador y Bolivia, en cambio, asignan las competencias exclusivas de los niveles intermedios y locales de gobierno en su conjunto, sin distinguir el organismo específico o la función de gobierno a la cual se le asigna determinada función competencial.

La delimitación de **funciones competenciales**⁵⁰ especifica las potestades de los distintos organismos de los diferentes niveles de gobierno sobre una competencia. Las funciones competenciales más importantes son la rectoría, la regulación, la planificación, la gestión, el control y la supervisión. Las funciones competenciales pueden estar distribuidas horizontalmente, entre distintos organismos de un mismo nivel de gobierno, y también verticalmente, entre distintos organismos de distintos niveles de gobierno.

Por último, para su operativización práctica, las funciones competenciales se desarrollan en un conjunto de acciones y actividades concretas que conforman catálogos muy amplios. Para una mejor comprensión del presente acápite, reproducimos el siguiente gráfico:

⁵⁰ En Ecuador no existe la distinción anteriormente descrita de facultad competencial. En este país, por facultad competencial se hace referencia a lo que este texto denomina funciones competenciales.

Gráfico No.1. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades



Fuente: Elaboración propia a partir del gráfico 2 de Böhrt Irahola et al. (2011), p. 25

3.5. Distribución de competencias exclusivas por país según nivel de gobierno

Las constituciones de Bolivia y Ecuador, por una parte, y la Ley de Bases de la Descentralización del Perú, por la otra, han definido las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno sus países –la Constitución de Colombia no practica esta distinción e incluye entre las mismas a algunas competencias concurrentes con otros niveles de gobierno. En el *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, publicado por GIZ en el marco del programa CAPACIDES, se realiza un análisis cuantitativo de las cargas competenciales, según países y tipos de competencias. Para complementar dicho esfuerzo, el presente documento realizará una descripción cualitativa de la distribución de las competencias exclusivas por niveles de gobierno: intermedio, local, local con funciones de gobierno intermedio y autonomías indígenas. A pesar que los textos normativos deben ser corroborados con investigaciones empíricas más profundas que corroboren de mejor manera el desempeño de los gobiernos sub-nacionales en función de sus competencias exclusivas, su abordaje es un buen punto de partida para informarse de los alcances posibles de sus espacios de intervención gubernamental en términos de materias.

3.5.1. Competencias exclusivas de los gobiernos intermedios

Agrupar los ejes que podrían hacer las veces de denominador común de las competencias exclusivas de los gobiernos intermedios nos permite identificar su orientación para cada uno de los países. A primera vista, un análisis inicial de los catálogos de competencias exclusivas de los departamentos en Bolivia y Colombia, de los gobiernos regionales en Perú y de las regiones y provincias⁵¹ en Ecuador⁵², es suficiente para dar cuenta que son dos las orientaciones principales comunes de los gobiernos intermedios en la región andina: el ordenamiento territorial y el fomento productivo.

Los gobiernos intermedios que más tienden hacia el fomento productivo de la región son las regiones y los departamentos peruanos, quienes entre sus competencias a.) promueven y ejecutan inversiones públicas en el ámbito regional en transporte, comunicaciones, energética, servicios básicos, con estrategias de 'sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades'; b.) diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias; c.) fomentar la orientación hacia los mercados internacionales de la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, d.) promover la creación de unidades económicas regionales; e.) desarrollar circuitos turísticos; f.) promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, entre otros.

Bolivia, por su parte, otorga a sus gobiernos regionales la responsabilidad de a.) promover el empleo y la mejora de las condiciones laborales; b.) fuentes alternativas y renovables de energía alternativa; c.) políticas de turismo departamental; d.) proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción; e.) comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental, productivo y agropecuario; e.) promoción de la inversión privada. Si algo diferencia al fomento productivo de Perú respecto del de Bolivia, es que el primero tiene una orientación pro-mercado más marcada.

Colombia y Ecuador, por su parte, inciden en el fomento productivo de forma menos indirecta. La Constitución de Ecuador establece que es deber del gobierno regional a.) determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional y b.) fomentar las actividades productivas regionales. En el nivel de gobierno siguiente, las provincias deben

⁵¹ Como se anotó anteriormente, las provincias son el nivel de gobierno intermedio de facto en el Ecuador.

⁵² Los modelos de regionalización propuestos en Perú y Ecuador han demostrado ser, al día de hoy, modelos fallidos en tanto ninguna región ha sido conformada a partir de procesos de articulación territorial. En el caso de Perú, los departamentos asumieron el rol de gobiernos regionales, pero no ejercen sus competencias de forma completa. En el caso de Ecuador, existe un vacío puesto que de acuerdo a la Constitución, el gobierno intermedio está constituido por las regiones, no obstante en la práctica ningún gobierno regional ha sido conformado desde el 2008 hasta nuestros días. Cuando hagamos referencia a las provincias como nivel de gobierno intermedio de facto, lo indicaremos en el texto.

a.) planificar, construir y operar sistemas de riego, b.) fomentar la actividad agropecuaria y c.) fomentar actividades productivas provinciales. En Ecuador, el fomento productivo de las provincias tiene un claro enfoque rural, en contraste con las competencias de fomento productivo de las regiones en el mismo país y en el resto de países de la región.

El país que más difiere en torno a las competencias de fomento productivo designadas para su nivel intermedio de gobierno es Colombia y ello tiene al menos, dos explicaciones. En primer lugar, el gobierno intermedio (los departamentos) “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios”⁵³. Es decir, los departamentos están pensados como un espacio de negociación y de articulación de las políticas nacionales y locales. Pero por otra parte, también se debe a la trayectoria anteriormente descrita del proceso de descentralización en Colombia, el cual se inclinó fuertemente, condicionado por su origen en los paros cívicos, hacia la descentralización de la provisión de educación, salud y servicios básicos -domiciliarios. De todas maneras, la Constitución establece como una de las tareas del gobernador “Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la nación y a los municipios”⁵⁴.

Aunque en un sentido amplio el fomento productivo podría formar parte del ordenamiento territorial, hemos separado en este apartado al conjunto de competencias orientadas a la planificación del desarrollo del espacio regional o departamental de forma articulada e interdisciplinaria. Dentro del ordenamiento territorial, entre las funciones designadas se encuentran la planificación, elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial (Ecuador y Bolivia) así como de desarrollo regional, económico y social, de forma integral (Colombia y Perú). Entre las particularidades tenemos, por ejemplo, que en Colombia los departamentos tienen potestad, inclusive, para modificar la demarcación territorial, política y administrativa del departamento, creando y suprimiendo municipios, agregando o segregando territorios municipales y organizando provincias. En Bolivia los departamentos participan en cambio de la elaboración de planes de uso del suelo en concurrencia con los municipios y el gobierno nacional. En Perú, los gobiernos regionales son quienes detentan la administración de los terrenos urbanos que sean propiedad del Estado en su jurisdicción –con excepción de los terrenos municipales. Y tanto en Perú como en Ecuador, el ordenamiento territorial incluye para regiones, departamentos y provincias (estas últimas en Ecuador), el manejo de las cuencas hidrográficas y el riego. De todas maneras, aún queda por determinar, a nivel empírico, el grado real de articulación, coordinación y particularización de las políticas nacionales a nivel territorial a través de los gobiernos intermedios. De acuerdo a los catálogos competenciales, el énfasis gubernamental de las competencias de los departamentos en Colombia y Bolivia parecerían indicar que este rol mediador de los

⁵³ Artículo 298 de la Constitución de Colombia

⁵⁴ Artículo 305, inciso 6 de la Constitución de Colombia.

niveles nacional y local es más frecuente en estos dos países, algo que sin lugar a dudas aparece como una ausencia, por distintos factores, en Ecuador y en Perú.

Otra de las materias comunes en los cuatro países es el **transporte**⁵⁵. La Constitución de Bolivia es la que más competencias en materia de transporte asigna a los gobiernos intermedios. Para empezar, la competencia no se limita al transporte terrestre sino que incluye al transporte ferroviario y al transporte fluvial. Al departamento le corresponde regular y planificar el transporte interno –por estos tres medios–, así como también la construcción de infraestructura vial y ferroviaria. Dentro del transporte aéreo, los departamentos poseen la competencia de la construcción y la administración de aeropuertos departamentales públicos. Colombia, Ecuador y Perú han limitado la asignación de competencias a los gobiernos intermedios en términos de transporte al transporte terrestre y dentro de él, a la construcción e inversión en infraestructura. En Colombia, la ley permite a los departamentos realizar concesiones en esta materia. En el marco jurídico, tanto Colombia como Ecuador permiten a sus departamentos y regiones, respectivamente, asumir el control del tránsito y el transporte regional y/o departamental cuando los municipios no asuman la competencia. La realidad es que en ambos países y por distintos motivos, el ente nacional posee una fuerte presencia rectora en el sistema de transporte terrestre.

Respecto del desarrollo humano, los departamentos bolivianos han establecido el mandato de los departamentos de planificar el desarrollo humano en la región. Otras competencias relacionadas son el empleo y la mejora de las condiciones laborales, así como la promoción del deporte, la cultura, el patrimonio artístico, histórico, arqueológico, científico, tangible e intangible. También desde la administración de centros de documentación, informáticos, museos, archivos, bibliotecas y otros, y no por último, menos importante, la promoción de políticas públicas de protección a poblaciones vulnerables. El resto de países inciden en él, pero de forma más indirecta, y no existe una planificación de políticas públicas organizada en función de este criterio. Los casos de Colombia y Perú son similares en la medida en que intervienen en él pero de forma compartida con los municipios y el gobierno nacional, en la regulación de la educación, la salud y el deporte. La Constitución de Ecuador contempla, en términos de desarrollo humano, el deber del gobierno regional de “determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional”, algo que como mencionamos antes, también está vinculado al fomento productivo. Algo novedoso en el sistema competencial ecuatoriano, es el fomento regional de la seguridad alimentaria. Y algo que es importante no dejar de lado: los departamentos peruanos tienen la capacidad de intervenir en la provisión de servicios públicos, una competencia que tradicionalmente ha sido exclusiva de los municipios.

55 El transporte es, al mismo tiempo, una materia exclusiva y una materia concurrente en coordinación con el gobierno nacional.

El catálogo competencial del gobierno intermedio en Bolivia se distingue porque es el más amplio y el que acerca a sus gobiernos intermedios a un ejercicio más integral. Es el único que dispone, por ejemplo, la obligatoriedad de los departamentos de poseer sus propias estadísticas departamentales. El manejo y el acceso a la información es un requisito fundamental de los procesos de planificación de la política pública, ya que libera a los gobiernos sub-nacionales de la dependencia de las instituciones que poseen el monopolio de la información estadística en el gobierno nacional, permitiéndoles además, construir su relevamiento de datos de formas más significativas en clave territorial. Por su parte, el catálogo competencial del mismo nivel de gobierno en Ecuador se diferencia del resto por la especificidad con la que se delimitan sus competencias. Ello tiene sus ventajas y desventajas. Empezando por lo primero, la política de descentralización pretende enfocar los esfuerzos administrativos y políticos de las regiones en objetivos específicos y concretos, reduciendo los márgenes de ineficiencia propios de la dispersión de objetivos. La desventaja es que producto de esta delimitación tan clara, los procesos de desconcentración del gobierno central y los de descentralización de los gobiernos autónomos, guardan muy pocos puntos de contacto, con lo cual se pierden efectos sinérgicos posibles.

3.5.2. Competencias exclusivas de los gobiernos locales

Los catálogos competenciales de los gobiernos locales en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú sostienen, como denominador común, lo que podríamos llamar el esquema clásico de competencias de la gestión urbana y servicios domiciliarios: Planes de ordenamiento territorial y planificación y gestión del uso de suelos; catastro urbano; empresas públicas municipales; aseo urbano y manejo de residuos sólidos; expropiación de bienes inmuebles; tasas, patentes, contribuciones especiales; infraestructura urbana pública; transporte; desarrollo urbano; servicios básicos; servicios públicos; alumbrado público; propaganda y publicidad urbana; control y gestión ambiental.

En tanto las competencias de los gobiernos locales son mucho más voluminosas que las competencias de los gobiernos intermedios y en cuanto los gobiernos locales son el nivel de gobierno que mayor diversidad y heterogeneidad expresa dentro de una misma unidad territorial nacional, identificar acentos u orientaciones particulares en su catálogo competencial para encontrar rasgos distintivos difícilmente escape de la arbitrariedad. En ese sentido, hemos optado realizar algunas reflexiones en torno a los gobiernos locales de cada país, informados por la trayectoria de las reformas estudiada en la segunda parte del presente documento.

Al poner la mirada sobre los gobiernos locales, son tres los rasgos particulares que resaltan en el caso de Colombia. En primer lugar, que tras los paros cívicos experimentados

en la década de los 80's, los municipios fueron el nivel de gobierno a través del cual el Estado profundizó su proceso de penetración infraestructural en el territorio para la provisión de servicios públicos, así como también fueron el nivel de gobierno en el cual las reformas democráticas respondieron, en medio de un contexto de ilegitimidad del sistema político en particular y del Estado en general, a las demandas que antes de la reforma la estatalidad se mostraba incapaz de resolver. En segundo lugar, Colombia es una excepción en la región respecto del nivel de participación de los gobiernos locales en competencias sensibles como salud y educación, dos materias que en otros países de la región se han concentrado de forma exclusiva en el gobierno central –sobre todo en los casos de Ecuador y Bolivia. De estos se diferencia Perú, quien de acuerdo a la normativa legal, parecería querer avanzar en esa dirección. Para finalizar, Colombia es el único país de la región que ha avanzado en un sistema de categorización de gobiernos locales. Sus municipios se distribuyen en seis categorías distintas, elaboradas en función de ingresos corrientes de libre destinación y tamaño poblacional. Esta categorización es útil pues permite discriminar las funciones competencias que se transfieren a los municipios de acuerdo a sus capacidades y recursos.

En Ecuador, la particularidad de los municipios es su marcado sesgo ciudadano –en términos de competencias- que se expresa en la marcada provisión de servicios domiciliarios y de gestión urbana, pero también en la ausencia de competencias relacionadas con la planificación, gestión y fomento de los territorios rurales. En la legislación ecuatoriana, subyace una división tácita entre competencias rurales -asignadas a los gobiernos provinciales- y competencias urbanas -asignadas a los municipios- que perjudica a los primeros en la medida en que limita su pretensión de erigirse como un verdadero nivel de gobierno intermedio y que perjudica a los segundos en la medida en que carecen de competencias para administrar la ruralidad. Ello excluye a los municipios del fomento de políticas y programas que fortalezcan la producción rural y campesina, que detengan los procesos de concentración de la tierra productiva y que mitiguen a la postre los procesos de migración del campo a la ciudad. Este problema se agrava para los municipios que poseen mayor población rural que urbana, quienes carecen de competencias para fortalecer sus economías locales y mejorar su esfuerzo fiscal. Para una sociedad abigarrada como la ecuatoriana, heterogénea en términos geográficos, económicos, demográficos y culturales, esta demarcación competencial que distingue lo urbano de lo rural de forma tan nítida, ha sido una de las causas de la profundización de brechas de inequidad entre municipios.

En el análisis de los gobiernos locales del Perú, podemos distinguir cierta referencia en el sistema competencial colombiano. Aunque no se logró avanzar en un sistema de categorización de gobiernos locales, así como tampoco se logró conducir el boom del canon minero en un esquema fiscal subnacional más equitativo y solidario, es

probable que el Perú avance en ese esquema. La particularidad del Perú –rasgo que comparte en parte con Colombia– es que su matriz de distribución competencial, más que hacer hincapié en la exclusividad de competencias, se ha enfocado en las funciones competenciales, procurando institucionalizar una acción intergubernamental conjunta entre todos sus niveles de gobierno que gestione competencias de forma compartida o concurrente. La literatura en torno al tema ha señalado que por el nivel de complejidad que esto significa, por las brechas horizontales en todos los niveles de gobierno subnacionales, y la tendencia re centralizadora del régimen nacional durante la última década, este modelo ha sido proclive en la práctica a la superposición de los niveles de gobierno. Aunque el diagnóstico pueda ser acertado, es importante notar que en otros países como Ecuador, donde el sistema competencial es menos flexible y está basado en la distinción de competencias exclusivas, aunque en un nivel menor, esta superposición también ocurre. En todo caso, para abordar desde el marco legal los ámbitos de acción de los gobiernos locales en Perú, es necesario indagar hasta el nivel de las funciones competenciales.

La particularidad de los gobiernos locales en Bolivia subyace en el rol significativo de la participación local en el actual proceso político. El MAS surge a partir de un lento pero sostenido proceso de acumulación de poder político de organizaciones territoriales de base indígenas que, apalancadas en la Ley de Participación Popular de 1994, disputaron y ganaron paulatinamente espacios en los gobiernos locales. La nueva Constitución implicó una profundización de su proceso de democratización y de reparación de desigualdades en términos de etnia, de clase y de género que no se observa en otro país de la región –incluso en Ecuador. A través de la gestión concurrente, los niveles locales de gobierno en Bolivia tienen una mayor incidencia en materias como salud, educación y seguridad ciudadana que los gobiernos locales de Ecuador, el país con el itinerario descentralizador más cercano en la última década. Ello ha beneficiado a Bolivia en la medida en que le permite gestionar de mejor manera la heterogeneidad societal y su diversidad territorial frente a los efectos homogeneizantes de las políticas universales de los gobiernos centrales. Al día de hoy, 65% de los concejales y alcaldes son de origen indígena (Finot, 2015:36). De acuerdo Finot, esta participación es más frecuente al nivel sub-municipal que municipal, y en parte se debe a que a nivel municipal las organizaciones sociales todavía tienden a tener un sesgo corporativo antepuesto al sesgo general.

3.5.3. Gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios

Tal como mencionamos anteriormente, hay diferencias socio-demográficas entre gobiernos locales que constituyen diferencias cualitativas antes que diferencias de grado. Este es el caso de las ciudades que por su tamaño desempeñan funciones

competenciales propias de los gobiernos locales y de los gobiernos intermedios. En los párrafos que siguen explicaremos brevemente el funcionamiento de los distritos en Colombia, los distritos metropolitanos en Ecuador, y la ciudad de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y la Provincia de Lima Metropolitana en Perú. En Bolivia no existen de momento gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios

En Colombia, los distritos son un híbrido entre los departamentos y los municipios. Territorialmente funcionan como municipios –con la salvedad que cada uno de ellos posee alcaldes locales y juntas administradoras locales dentro del distrito– pero a nivel de competencias y funciones, poseen un régimen especial consagrado en la Constitución que los acerca a los departamentos. El único distrito plenamente diferenciado, territorial, administrativa y económicamente de ambos niveles de gobierno, es Bogotá, distrito capital. El resto de distritos poseen algunas funciones competenciales departamentales pero siguen siendo parte territorial del departamento que los contiene. En el cuadro que mostraremos a continuación explicaremos brevemente el régimen especial de cada distrito.

La historia de los distritos en Colombia es la más antigua de la región –y la que más desarrollo ha conseguido hasta nuestros días. El primero fue el Distrito Especial de Bogotá, nacido en 1954 –aunque algunos autores retrotraen su origen al Distrito Federal de Bogotá de 1861. En todo caso, tuvieron que pasar casi 40 años para que, en 1991, la Constitución actual consagre el nacimiento de tres distritos adicionales en las tres principales ciudades del norte del país: Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta⁵⁶. En julio de 2007, el Acto Legislativo 02 enmendó la Constitución y pretendió crear los distritos de Cúcuta, Buenaventura, Tumaco, Popayán, Tunja y Turbo. En el año 2009 el Acto Legislativo 02 fue declarado inejecutable en casi su totalidad. Solamente la ciudad de Buenaventura quedó reconocida en su condición distrital. En 2014 la ciudad de Cali, capital del departamento de Valle del Cauca fue declarada Distrito Especial Cultural, Deportivo, Turístico y Empresarial de Colombia. En julio de 2015, el Senado aprobó el proyecto de ley que le otorga la categoría de distrito a Riohacha, capital del departamento de La Guajira. En total, existen de momento 7 distritos en Colombia que se rigen por un régimen especial.

En el año 2013 se promulgó la Ley 1617, Ley de Régimen de Distritos, la cual buscó uniformar las condiciones para la creación de los distritos. El origen de la ley subyace en corregir la flexibilidad de criterios con la que se crearon los seis distritos posteriores al Distrito Capital de Colombia. El requisito demográfico básico de contar, por ejemplo, con más de 600 mil habitantes, no es algo que se cumpla en los

56 Artículo 356 de la Constitución de Colombia

casos del Distrito de Buenaventura (415 mil hab. al 2017), Distrito de Santa Marta (499 mil hab. al 2017) y Distrito de Riohacha (277 mil hab. al 2017). Los requisitos para la conformación de un distrito se encuentran en la nota al pie⁵⁷.

Cuadro No.2. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades

Cuadro No.2. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades	
Distrito	Régimen especial
Bogotá, Distrito Capital	Régimen político, fiscal y administrativo especial. No forma parte del departamento de Cundinamarca. Sus asignaciones presupuestarias las recibe de forma directa.
Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen portuario e industrial.
Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecológico	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen portuario, turístico, ambiental.
Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.
Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.
Cali, Distrito Especial Cultural, Deportivo, Turístico y Empresarial	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y deportivo y empresarial.
Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.

Fuente: González Salas, Edgar Alfonso (2011), "Colombia", en Böhrt Irahola et al. (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn

⁵⁷ De acuerdo al artículo 8 de la Ley 1617: 1.) Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos, para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo. 2.) Informe previo sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente; 3.) Concepto previo y favorable de los concejos municipales. Párrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco

En Ecuador, tal como estipula el artículo 266 de la Constitución, “los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”. Los requisitos para la conformación de distritos metropolitanos están estipulados en el artículo 247 de la Constitución: “**Art. 247.** El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones (...)”⁵⁸. Para la conformación del distrito, los concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. El mismo será sometido a votación en la Asamblea Nacional, y deberá ser aprobado en un plazo máximo de 120 días con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Será responsabilidad de la Corte Constitucional verificar la conformidad del Estatuto del Distrito Metropolitano con la Constitución. En la actualidad, no existe ningún distrito plenamente sancionado en el Ecuador. El Distrito Metropolitano de Quito adoptó el nombre y algunas competencias de facto, tras una ley de 1993. No obstante, su proceso de distritalización no avanzó durante la presente Constitución. El otro cantón con posibilidad de distritalizarse es Guayaquil, pero a pesar de la fuerte demanda autonómica de finales del siglo anterior, sus líderes políticos no han colocado el tema en la agenda.

El último caso por analizar es el de Perú. Al igual que en Colombia, aquí existen versiones diferenciadas de regímenes especiales para los gobiernos locales. En el caso de los regímenes especiales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, por ser la capital de la república y el puerto principal del país, respectivamente, ambos poseen de acuerdo a la Constitución, grado de gobierno regional. Es decir, son autónomos respecto del departamento de Lima en el cual están inscritos territorialmente. Las provincias de frontera también deberían, de acuerdo a la Constitución, registrarse por un régimen especial, con funciones competenciales diferenciadas, pero que no llegan a conformar un gobierno regional.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la disposición transitoria duodécima de la Constitución la señala como parte de la “organización política departamental de la república”. El carácter de gobierno regional lo asumió en el año 2002, junto a los otros departamentos, en el marco del proceso de regionalización que Alejandro Toledo impulsó en el Perú. No obstante, su existencia excepcional en la Constitución del Perú

⁵⁸ El artículo sigue así: “sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones”.

como Provincia Constitucional data desde 1857⁵⁹. El régimen de Lima metropolitana, en cambio, está designado en el título XIII de la Ley Orgánica de Municipalidades, desde el año 2003. La Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana están conurbadas, sin embargo, son dos distritos distintos con rango de gobierno regional que cumplen, además de las competencias específicas de este nivel de gobierno, las propias de los niveles de gobierno provincial y distrital. La única diferencia entre ambas es que, mientras el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización transfiere las funciones y competencias reconocidas al gobierno regional a la municipalidad metropolitana de Lima, en el caso de la Provincia del Callao el gobierno regional y la municipalidad provincial son dos niveles de gobierno diferenciados que, por una situación excepcional, ejercen las competencias y funciones que a cada nivel de gobierno le determina la ley, dentro de la misma jurisdicción: el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao⁶⁰. De igual manera que el caso de Bogotá, Lima Metropolitana está integrada, en un nivel inferior de gobierno, por municipalidades distritales. Al haber dejado de ser parte del Departamento de Lima, la capital departamental y sede del gobierno regional es desde el año 2002, la ciudad de Huacho.

Respecto de las provincias fronterizas, su régimen especial es escueto. De acuerdo al artículo 136 de la Ley Orgánica de Municipalidades, “las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino”. Su régimen especial consiste en los artículos 137 y 138 de la misma ley, de acuerdo a los cuales “pueden celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización, e internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica” y “participar de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras (...) que tiene por finalidad prioritaria la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras”.

3.5.4. Competencias del nivel inferior de gobierno

En Colombia, Ecuador y Perú existen tres formas de gobierno inferiores al gobierno local municipal: comunas y corregimientos (Colombia), Gobiernos Autónomos Parroquiales (Ecuador) y Municipalidades de Centro Poblado (Perú). A excepción de Colombia, en la que las comunas existen en contextos urbanos y los corregimientos en contextos rurales, en Ecuador y Perú estos niveles inferiores de gobierno fueron creados para atender de mejor manera las problemáticas de los sectores rurales. En estricto sentido, las municipalidades de centro poblado no deberían considerarse como formas de gobierno local, puesto que no nacen de formas de expresión política sino que son conformadas

⁵⁹ Esa designación Constitucional no tuvo durante gran parte de la vida republicana, ningún efecto adicional más que el de distinguirse respecto de las otras provincias, designadas por mandato de ley y no por mandato constitucional.

⁶⁰ A su vez, la Municipalidad Provincial del Callao está integrada por Municipalidades Distritales, como el resto de provincias en el Perú.

por las municipalidades provinciales para atender a las poblaciones rurales donde no existe presencia del Estado. El mismo criterio debería aplicarse para las comunas y corregimientos en Colombia, puesto que en dicho caso, a pesar de poseer una junta administradora, no conforman una entidad autónoma del municipio.

En cada una de las comunas y corregimientos, de acuerdo a la Constitución de Colombia, habrá una junta administradora de elección popular que durará cuatro años en el desempeño de sus funciones –su trabajo es ad-honorem. En el cuadro que se encuentra a continuación, se describen las funciones competenciales designadas por la Constitución. Dependiendo de la categorización municipal, los requisitos poblacionales para la conformación de comunas o regimientos varían⁶¹. Municipios en categoría especial, primera o segunda: no menos de diez mil (10.000) habitantes. Municipios en categorías tercera o cuarta: no menos de cinco mil (5.000) habitantes. Los corregimientos propondrán al alcalde una terna para la elección de un corregidor, quien será la autoridad administrativa. El alcalde le delegará funciones y desempeñará además las funciones de los inspectores de policía. A diferencia de lo que veremos en los casos de Ecuador y Perú, en Colombia el nivel inferior de gobierno local coordina exclusivamente con el municipio y está pensado como un espacio de promoción de la participación política en la planificación, en las políticas públicas, en el control de los servicios y las obras públicas, y como estructuras de mediación con el concejo municipal.

En Ecuador, a pesar de haber sido el nivel inferior de la división política y organizativa de la iglesia católica –una forma territorial de organización colonial-, las Juntas Parroquiales forman parte de la división política y administrativa oficial del país desde 1998, cuando el movimiento indígena ecuatoriano, a través de Pachakutik, solicita la convocatoria a elecciones y la promulgación de una Ley de Juntas Parroquiales. Antes de 1998, solamente algunos municipios emplearon la figura de la Junta Parroquial, de forma discrecional y delegativa, para poder intervenir y canalizar de mejor manera las demandas expresadas en el territorio. En ese entonces, las funciones de las juntas parroquiales estuvieron orientadas hacia la planificación, la participación y la veeduría, y no tenían ni una función competencial de índole ejecutiva. No es posible generalizar formas únicas de funcionamiento de las Juntas Parroquiales en el lapso de tiempo abierto entre 1998 y el 2008, pero es cierto que de la misma manera en que auspiciaron dinámicas de participación popular al interior de los municipios que conformaron condiciones de posibilidad para la misma, funcionaron como mediadoras y correas de transmisión de políticas públicas como el bono de la pobreza y programas de alimentación. Actualmente, la Constitución de Montecristi (2008) ha designado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales como el nivel inferior de gobierno descentralizado en los territorios rurales del país, confiéndole claras competencias de planificación territorial,

⁶¹ Artículo 117 de la Ley 136 de Comunas y Corregimientos (1994). Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

administración, ejecución de obras y gestión del espacio público comunitario, vialidad parroquial, participación política, actividades productivas comunitarias, y cooperación internacional. Los Gobiernos Parroquiales en Ecuador no poseen, de la misma forma que los corregimientos en Colombia, un organismo paralelo en los territorios urbanos. Como se verá en el siguiente apartado, los gobiernos parroquiales forman parte del esquema de repartición de recursos desde el Estado central al régimen autónomo descentralizado. En el cuadro que sigue a continuación, se comparten junto a las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales Autónomos Descentralizados, las funciones designadas por el COOTAD. Para conformarse, de acuerdo al artículo 25 del COOTAD, existen dos vías: iniciativa ciudadana (10% de los ciudadanos de la futura parroquia deben respaldar con firmas) o iniciativa del concejo cantonal o metropolitano. La creación del Gobierno Parroquial es vía ordenanza. Deben contar con los siguientes requisitos: a.) Población no menor a 10 mil habitantes, con 2 mil habitantes domiciliados en la cabecera; delimitación física detallada del territorio; b.) informe técnico del gobierno cantonal o metropolitano respectivo; c.) Informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos, sobre los límites y requisitos de extensión de la nueva circunscripción; y, f) Informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional. En cantones amazónicos y fronterizos con otros países, existen variaciones⁶².

En Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades recoge, como forma inferior de gobierno –exclusiva también de los territorios rurales– a las municipalidades de centro poblado. Como se indicó anteriormente, de acuerdo al artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los municipios de centro poblado poseerán las funciones que le delegue la Municipalidad Provincial. Para conformarse deben cumplir con los siguientes requisitos: 1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado. 2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece. 3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento. 4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva. 5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada. Una vez conseguidos todos estos requisitos, se debe lograr la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente⁶³. La municipalidad de centro poblado ejercerá las funciones que la municipalidad provincial le delegue. Las municipalidades de centro poblado deberán

⁶² "(...) En cantones amazónicos y en cantones ubicados en la franja fronteriza, por razones, entre otras, de interés nacional como la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial, la densidad poblacional, debidamente justificadas el requisito de población para la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes en el territorio de la futura parroquia rural. En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena afroecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes. Para las parroquias que tienen límites con otro país se requiere el informe técnico del ministerio correspondiente". Artículo 25 del COOTAD.

⁶³ Artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades

recibir recursos de parte de las municipalidades provinciales y distritales, en función de la población y de las competencias que se les delegue, provenientes tanto de los recursos propios de las municipalidades provinciales y distritales, así como también de las transferencias que a éstas realiza el gobierno central.

3.5.5. Competencias de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia, Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador y Comunidades Campesinas y Nativas en Perú

En los últimos años, luego de sus novedosos textos constitucionales, emergieron expectativas por el desenvolvimiento ulterior de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia y las Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador. Hace más de 25 años que la Constitución de Colombia había despertado el mismo sentimiento al designar dentro del esquema territorial a las Entidades Territoriales Indígenas como formas posibles de autogobierno. No obstante, con la excepción de Bolivia –el país que mayor desarrollo ha demostrado en la materia, no por ello libre de críticas- el despliegue efectivo de estas formas de autogobierno es todavía una tarea pendiente en la región.

El país con más deudas pendientes en su haber es Colombia. A pesar que el artículo 330 de su Constitución consagró una serie de funciones entre las cuales se incluyen consejos de gobierno conformados y reglamentados de acuerdo a sus usos y costumbres, velar por la normativa respecto del uso del suelo en su territorio, diseñar políticas, planes y programas de desarrollo dentro de su territorio, promover inversiones públicas, incentivar las inversiones públicas, representar a los territorios ante el Gobierno nacional, entre otras, todavía no crea, 26 años después, la normativa a partir de la cual se podría, legalmente, dotar de una estructura jurídica y un contenido a las entidades territoriales indígenas (Samuel Baena, 2015). A pesar de haber sido sancionada en el año 2011, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial hace caso omiso del mandato constitucional que hace más de 20 años –para ese entonces- le designara. A lo mucho, menciona en el parágrafo 2 de su artículo 37 que el Gobierno Nacional presentaría dentro de 10 meses, un proyecto de ley sobre las Entidades Territoriales Indígenas.

La situación de las poblaciones indígenas en Colombia es *sui generis* respecto de Ecuador y Bolivia, por dos cuestiones fundamentales. La primera, porque al ser poblaciones marginales en términos demográficos⁶⁴, no es necesario establecer para ellos un régimen de competencias complejo como el de una municipalidad o un departamento. Y la segunda, porque tal como mencionamos al inicio, la figura del resguardo indígena, la cual los vuelve sujetos de transferencia de recursos desde el Sistema General de Participación y les permite elegir a sus propias autoridades, planificar su plan de vida y

⁶⁴ No así territorialmente: 277,097 km² están ya adjudicados legalmente a las comunidades indígenas" (Pineda Camacho, 1997, p. 116).

organizar la propiedad colectiva en su territorio, orientar prácticas laborales y controlar a sus representantes, parecería ser suficiente para estabilizar sus demandas étnicas. Como mencionamos, aunque esta medida ha servido para fortalecer el patrimonio cultural indígena, ha sofocado las demandas políticas por el ejercicio de una verdadera autonomía⁶⁵.

En Ecuador, las Circunscripciones Territoriales Indígenas –o afroecuatorianas– optaron por un esquema de autonomía enmarcado en la propia división política administrativa del Estado ecuatoriano. Es decir, la conformación de una CTI solo puede ocurrir dentro de los límites territoriales de una parroquia, un cantón, una provincia o una región. El requisito fundamental es estar dentro de una circunscripción conformada mayoritariamente por pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios o ancestrales, y aprobar una consulta por más de los dos terceros partes. Dentro de las ventajas de este esquema es que la CTI detentará, automáticamente, las competencias de su jurisdicción original. La desventaja es que los pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios y ancestrales no pueden garantizarse formas de autogobierno –ni un territorio propio– por el criterio de nacionalidad –particularidad que sí subsiste, por ejemplo, en la Constitución colombiana. Es decir, la conformación de una Circunscripción Territorial Indígena en Ecuador no modificará nunca los límites internos del régimen político de gobiernos autónomos descentralizados. En comparación con Bolivia –y en menor medida, con la legislación colombiana– la Constitución no consagra a las CTI's funciones competenciales o materias competenciales específicas respecto de su derecho consuetudinario y usos y costumbres. Pero es importante notar que, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución del Ecuador establece el trazado de la justicia indígena, con base a sus tradiciones ancestrales, a su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Su objeto será la solución de conflictos internos, y no podrán contravenir la Constitución ni los derechos humanos. El mismo artículo garantiza que las distintas instituciones del Estado y sus funcionarios, respeten las decisiones de las jurisdicciones indígenas.

En Perú no existen figuras que consagren formas de autonomía indígena. Históricamente, las demandas indígenas del Perú no se organizaron desde un clivaje étnico sino campesino. Es por ello que el marco jurídico más cercano es de la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas N. 24656. Según el artículo 89 de la Constitución, son una 'persona jurídica'. La principal orientación de sus funciones es productiva y agrícola. Sus planes de desarrollo son de índole agropecuaria, artesanal e industrial. En este sentido, son competentes para regular sus factores de producción: el acceso al uso de la tierra y otros recursos, levantar catastros urbanos y delimitar áreas de centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros; también pueden organizar el régimen

⁶⁵ De acuerdo con Juan Montaña (entrevista del 17 de marzo de 2017).

de trabajo de sus miembros; constituir empresas comunales; concertar apoyos por parte de los organismos públicos; así como también promover su identidad cultural.

En Bolivia hay dos vías para la conformación de AIOCS: a partir de un gobierno autónomo—municipio o departamento, de forma similar al proceso ecuatoriano—o a partir de los territorios indígena originario campesinos⁶⁶. En la actualidad, existen dos AIOC's. Hasta la fecha solamente existen dos Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia: la del Territorio Indígena Campesino de Raqaypampa, conformada el pasado 20 de noviembre de 2016 y la del municipio de Charagua, refrendado popularmente el 20 de septiembre de 2015. De acuerdo al artículo 6 de la Ley Marco de Descentralización de Bolivia, un **Territorio Indígena Originario Campesino** “es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria”. Además de las competencias propias del nivel de gobierno autónomo precedente de las AIOC's —o de las TIOC's. El procedimiento para el acceso a la autonomía indígena está estipulado en el título IV de la Ley Marco de Descentralización.

A diferencia de Ecuador y de Colombia, la Constitución Boliviana estipula de forma expresa las competencias exclusivas particulares de las AIOC's: definición de formas autónomas de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural; gestión y administración de los recursos renovables; ordenamiento territorial; obra pública vecinal; preservación de áreas protegidas; ejercicio de jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos; mecanismos de consulta previa frente a medidas ejecutivas, legislativas y administrativas que los afecten, entre otras. En contraste, la legislación ecuatoriana solo establece que además de ejercer la competencias del gobierno autónomo correspondiente, “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”⁶⁷.

3.6. Esquemas asociativos para la asunción de competencias: mancomunidades

Como revisamos brevemente en el apartado de competencias exclusivas de los gobiernos locales, en los cuatro países existen problemas de correspondencia entre el volumen de los recursos sociodemográficos necesarios para el ejercicio de determinadas competencias exclusivas y sus costos. Para aquellos casos, los cuatro países de la región han previsto la posibilidad de crear esquemas asociativos entre dos o más gobiernos autónomos, con el objetivo de poder asumir, de forma colectiva y a una escala mayor, las competencias que de forma individual no se podrían asumir.

⁶⁶ Artículo 291. I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.

⁶⁷ Artículo 257 de la Constitución

En la legislación ecuatoriana y boliviana, de acuerdo al artículo 285 del COOTAD y al artículo 29 de la Ley Marco de Descentralización, existe la figura de las mancomunidades (Ecuador y Bolivia) y los consorcios (solamente en Ecuador). La primera está reservada para los gobiernos autónomos que posean continuidad territorial entre sí, mientras la segunda está indicada para aquellos gobiernos autónomos que no sean contiguos. El objetivo de la mancomunidad y del consorcio, es mejorar las condiciones de integración y gestión de competencias. Perú ha establecido también un marco legal para la creación de mancomunidades municipales. A través de la Ley de la Mancomunidad Municipal N° 29029, se ha definido a la mancomunidad como “el acuerdo voluntario de dos (2) o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos⁶⁸”. En el caso de Colombia, el término mancomunidad o consorcio no existe, pero su legislación ha creado la figura de los *esquemas asociativos*. De acuerdo al artículo 11 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, “Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

3.7. Entes coordinadores del proceso de descentralización e instancias de resolución de conflictos entre competencias

Debido a la multiplicidad de actores institucionales involucrados en los procesos de descentralización, es necesario la creación de espacios de coordinación, articulación y apoyo técnico. De todos los países estudiados, Bolivia es el que ha diseñado el único marco institucional que contempla el conjunto de abordajes implementados por cada uno de los otros países de la región. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización contempla, en su artículo 121, la existencia de seis mecanismos distintos de coordinación intergubernamental, cada uno con sus funciones competenciales claramente delimitadas:

1. Consejo Nacional de Autonomías: coordinación política del proceso de descentralización y autonomías
2. Servicio Estatal de Autonomías: coordinación técnica y fortalecimiento de la gestión
3. El Sistema de Planificación Integral del Estado: coordinación programática, económica y social

⁶⁸ Artículo 2 de la Ley de mancomunidad municipal N. 29029

4. Consejos de Coordinación Sectorial: coordinación de materias competenciales específicas, encabezadas por la autoridad máxima del ministerio sectorial competente
5. Normas e instrumentos de la autoridad nacional competente para coordinar cuestiones de índole financiera
6. Los acuerdos y convenios intergubernamentales (entre entidades territoriales autónomas)

A continuación expondremos brevemente las funciones de los tres primeros mecanismos enlistados anteriormente. El Consejo Nacional de Autonomías está compuesto por las más altas autoridades de cada uno de los gobiernos: presidente del Estado, tres ministros, gobernadores de los 9 departamentos, representantes municipales, de las autonomías indígenas originario campesinas y de las autonomías regionales. Se reúne, de forma ordinaria, dos veces al año. Por su parte, “el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado, en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado”⁶⁹. El Servicio Estatal de Autonomías, además de clarificar cualquier duda respecto de qué funciones competenciales corresponde a qué nivel de gobierno —en el caso de las competencias compartidas o concurrentes— o qué funciones competenciales asumir en el caso de las que no están contempladas en la Constitución de Bolivia, es el ente técnico al cual el Tribunal Constitucional Plurinacional acude en caso de resolución de conflictos competenciales. Su asistencia técnica no se limita al aspecto técnico administrativo y político, sino también a los aspectos financieros: costeo de competencias y de procesos de transferencia, propuestas de esquemas de transferencias de recursos e inclusive participación en las reuniones conciliatorias en caso de desacuerdos económicos y financieros entre distintas instancias gubernamentales en materias de su competencia. Es en el Servicio Estatal de Autonomías donde se concentra la producción de información y de evaluaciones respecto del proceso de descentralización y autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia. Por su parte, el Sistema de Planificación Integral del Estado es el “conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para (...) construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo (...)”⁷⁰.

El esquema de coordinación del sistema competencial en Ecuador es el que más se asemeja en términos funcionales al boliviano. El Consejo Nacional de Competencias,

⁶⁹ Artículo 126 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

⁷⁰ Artículo 130 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

definido como “el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias”⁷¹, es el ente que en la práctica ejerce la rectoría del sistema. Entre sus funciones principales están el cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales que rigen el Sistema Nacional de Competencias; organizar e implementar el proceso de descentralización; asignar y transferir competencias adicionales y residuales; aprobar un plan nacional de descentralización; disponer a las distintas autoridades públicas involucradas en el proceso; monitorear y evaluar el proceso de descentralización en su conjunto; aplicar cuantificaciones de costos directos e indirectos de las competencias que se transfieran a los GAD’s; resolver conflictos de competencias que surjan entre distintos niveles de gobierno, entre otras. El CNC agrupa en su seno las funciones que, en el sistema boliviano, se distribuyen entre el Consejo Nacional de Autonomías, el Servicio Estatal de Autonomías y los Consejos de Coordinación Sectorial. De forma similar al Sistema de Planificación Integral del Estado boliviano, Ecuador cuenta con un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conformado por un Consejo Nacional de Planificación⁷².

En Colombia no existe un dispositivo de coordinación del sistema competencial, ya sea en forma centralizada como en Ecuador o diferenciado funcionalmente como en Bolivia. Ello en parte estuvo determinado por la trayectoria sectorial de la descentralización en ese país, la misma que fue en desmedro de lógicas territoriales de organización del proceso. Al parecer, diagnósticos de hace más de 20 años, como el de González Salas (1994:280), siguen vigentes: “la descoordinación del proceso de descentralización, se expresa en el imperio de las lógicas sectoriales de ordenamiento institucional, antes que en una concepción comprensiva de las reformas y en el énfasis normativo frente a la debilidad de la gestión” diagnóstico con el que Barberena Nisimblat (70:2010) coincide, dieciséis años después. De todas maneras, de acuerdo al mismo González Salas (2010:32) “los mecanismos de coordinación más importantes se producen a través del sistema de transferencias de la nación hacia los municipios, distritos y departamentos, en especial porque se exigen indicadores y resultados y, se evalúa el uso de los recursos, aunque en este caso se trata de una relación jerarquizada”. Esa relación jerarquizada está dominada por los ministerios de cada sector, quienes formulan las políticas y fijan las regulaciones para cada sector en el territorio. A nivel político y de política pública, el nivel intermedio de gobierno debería tener de acuerdo a la Constitución, un mayor nivel de protagonismo: “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes”⁷³. Cabe destacar que al igual que Bolivia y Ecuador, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo en el que concursan el Presidente de la República, el Consejo Nacional De Política Económica y Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de

⁷¹ Artículo 117 del COOTAD

⁷² Artículo 279 de la Constitución del Ecuador

⁷³ Artículo 298 de la Constitución de Colombia.

Hacienda y Crédito Público, además de un número determinado de representantes de los distritos y municipios, provincias, departamentos y pueblos indígenas.

En Perú, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sancionada en el año 2007 otorgó al Presidente del Consejo de Ministros la función de presidir el Consejo de Coordinación Intergubernamental. No obstante, hasta la fecha no se ha constituido de forma plena. Ello a pesar de la existencia de un Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental expedido a finales de 2013, el cual estipula, como primera función del Consejo, recomendar políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios de la Ley de Bases de la Descentralización. El CCI estaría conformado por representantes de todos los niveles de gobierno: nacional, regional, y local (artículo 4 del reglamento). El otro ente que hasta el momento ha intervenido en el proceso es la Secretaría de Descentralización, en calidad de soporte técnico, administrativo y local. Recordemos que la SND nace tras cinco años en los que el Consejo Nacional de Descentralización –instancia pensada en la Ley de Bases de la Descentralización para cumplir las funciones de articulación integral del proceso- fue creada la SND como organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Los vacíos de esta instancia nacional de articulación y coordinación del proceso de descentralización han sido parcialmente atendido tanto desde el Ejecutivo como desde los gobiernos sub-nacionales de dos maneras. Por un lado, con la instalación de Consejos de Coordinación Intersectoriales –uno por cada ministerio con competencias compartidas- y otro, a través de organismos como la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú. El fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental fue uno de los objetivos expresos del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, expedido por la Secretaría Nacional de Descentralización. A pesar de contar con una hoja de ruta definida para este propósito, hasta la fecha no hay resultados concretos. En Perú, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Bases de la Descentralización, los conflictos de competencias se resuelven ante el Tribunal Constitucional.

3.8. Financiamiento

Para comparar los ingresos y las transferencias del Estado nacional hacia los gobiernos sub-nacionales, hemos elaborado para cada país de la región, un cuadro sobre los tipos de recursos de los gobiernos sub-nacionales y otro acerca de las transferencias que reciben desde Estado nacional. En los párrafos que siguen, además de describir las similitudes y las diferencias entre las fuentes de los recursos de los gobiernos sub-nacionales y los esquemas de transferencia, analizaremos el rol desempeñado por los ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables en la reproducción económica de los gobiernos de nivel intermedio, local e inferior.

3.8.1. Tipos de recursos según su origen

Los países de la región son homogéneos en cuanto a las fuentes de sus recursos –lo que no implica que lo sean al momento de comparar la participación de cada tipo de ingreso en la composición de sus recursos totales. Por lo general, la bibliografía en torno ha categorizado las fuentes de los ingresos en una terminología más pertinente en términos contables, pero que deja de lado la descripción de los orígenes específicos de los mismos. La misma se organiza en función de:

- a.) ingresos corrientes o permanentes, tributarios y no tributarios
- b.) recursos de capital: endeudamiento interno y externo, títulos y valores, saldos efectivos de ejercicios anteriores
- c.) donaciones y transferencias (sin contraparte)
- d.) recursos transferidos por el gobierno central por transferencias de competencias o por otros mandatos de la ley

En este sentido, como nuestro propósito es el de justipreciar los niveles de autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, al menos desde una perspectiva jurídica, hemos adoptado la clasificación de los tipos de ingresos empleada por la legislación ecuatoriana en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Las fuentes de ingreso las hemos organizado de la siguiente manera:

- a.) Ingresos propios –recaudados por los mismos gobiernos autónomos, por vía tributaria y no tributaria
- b.) Transferencias del gobierno nacional: tributarias y no tributarias
- c.) Otro tipos de transferencias, legados y donaciones (sin contraparte)
- d.) Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos naturales no renovables
- e.) Financiamiento: endeudamiento interno y externo, títulos y valores, saldos efectivos de ejercicios anteriores

A pesar que el esquema superior está organizado de mejor manera en términos contables, el esquema inferior nos permite identificar la capacidad legal de los gobiernos

descentralizados de generar recursos propios; las fuentes de los ingresos que el gobierno nacional transfiere –y los criterios o los sistemas de repartición empleados con ese fin; la relación de los gobiernos descentralizados con la explotación de los recursos naturales no renovables y, por último, la capacidad de financiamiento autónomo.

Ingresos propios: es uno de los rubros más homogéneos entre los cuatro países de la región. Entre los ingresos propios comunes a los niveles de **gobierno intermedio** están las tasas y las contribuciones especiales, las provenientes de bienes y servicios, patentes, venta de activos no financieros, renta de inversiones, licencias ambientales y multas. Entre los ingresos propios específicos, llama la atención el peso que en Colombia tiene el monopolio rentístico de los gobiernos departamentales sobre negocios como los licores, las loterías y otros juegos de suerte y azar⁷⁴. A ello se suman los tributos que sobre consumos nocivos para la salud, como cigarrillos, licores, cervezas, y otros artículos como refajos y sifones, establecen los departamentos. Como vimos en el análisis de las trayectorias, otra particularidad del nivel departamental en Colombia es la generación de ingresos por la gestión de la vialidad, el tránsito y transporte. En Perú, en cambio, llama la atención que los Gobiernos regionales pueden financiarse a partir de los procesos de privatización Estatal, ya sea a partir de la enajenación y/o concesión de bienes propios del nivel de gobierno, así como también participando de los ingresos que el Gobierno nacional genere por el mismo concepto. En Bolivia, los departamentos pueden generar impuestos de carácter departamental, siempre y cuando no dupliquen un impuesto ya existente a nivel nacional. De todos los países estudiados, Bolivia es el que en mayor medida depende de la explotación de recursos no renovables, como veremos más adelante. Dentro de este rubro, los departamentos pueden cobrar patentes por esta actividad económica. En Ecuador, los gobiernos regionales –inexistentes hasta la fecha– también podrían contar, además de lo ya mencionado, con la lotería como fuente adicional de ingreso propio. A nivel de **gobierno local**, se repiten en todos los países las tasas, impuestos y contribuciones especiales y de mejoras propias de su nivel de gobierno y competencias: impuestos prediales, espectáculos públicos, impuestos a transacciones de bienes inmuebles (plusvalía en Ecuador, contribución por valorización en Colombia), impuesto a la propiedad y a la transferencia de vehículos automotores, licencias, peajes, estacionamiento, servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, concesiones de bienes inmuebles y de prestación de servicios, entre otros. En el nivel **inferior de gobierno**, los gobiernos parroquiales en Ecuador pueden recibir ingresos propios por la administración de infraestructura comunitaria. No tenemos información al respecto sobre corregimientos y comunas en Colombia y Municipalidades de Centro Poblado en Perú.

Otro tipo de transferencias, legados y donaciones: en todos los países de la región, los gobiernos descentralizados pueden recibir fondos sin contraprestación, ya sea internos

⁷⁴ Los Gobiernos Regionales Autónomos Descentralizados de Ecuador también pueden financiarse a partir de loterías de forma exclusiva, pero hasta el momento, no se ha conformado ninguna región.

o externos, y entre los cuales se encuentran recursos de cooperación internacional y donaciones. Tanto en Ecuador como en Bolivia existen procedimientos, a nivel de gobierno central, para el registro y seguimiento de las transferencias provenientes de cooperación internacional.

Financiamiento: los gobiernos descentralizados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú poseen, entre sus fuentes de financiamiento, al ahorro propio, al empleo de saldos provenientes de ejercicios anteriores, captación de ahorro interno y externo (deuda pública), colocación de títulos y valores y venta de activos reales y financieros. En el caso de la deuda, todos los países deben acogerse a la normativa nacional relativa al endeudamiento público. En el caso de Perú y Ecuador, los gobiernos descentralizados requieren avales soberanos del gobierno nacional para la contratación de deuda pública.

3.8.2. Transferencias del gobierno nacional

Las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados se pueden clasificar entre permanentes y no permanentes. Llamaremos permanentes a aquellos que se mantienen estables a lo largo de un periodo de tiempo y que son previsibles. No permanentes llamaremos aquellos que no son plenamente previsibles y que no son estables a lo largo del tiempo. Un ejemplo de los primeros es la coparticipación tributaria, presente en todos los países. Y un ejemplo de los segundos son los ingresos petroleros y mineros. Cada uno de los gobiernos ha establecido distintas reglas de juego para la distribución de los ingresos permanentes y no permanentes desde el gobierno nacional hacia los gobiernos descentralizados.

Al describir el caso nacional de **Bolivia**, debemos empezar con una excepción. A diferencia de los otros tres países, en Bolivia las regalías de la explotación de recursos no renovables son conceptualizadas como recursos propios (López Valverde, 2011:32). Ello expresa una diferencia en el imaginario boliviano acerca de los derechos de explotación de los recursos no renovables, y es en parte producto de las disputas regionales enmarcadas en la lucha por la autonomía de la segunda mitad de la anterior década. En segundo lugar, llama la atención que en Bolivia existe una división tajante entre los modos de distribución de los **ingresos permanentes y no permanentes**: los primeros, conformados por el 20% de lo recaudado por: el impuesto al valor agregado y su régimen complementario, el impuesto sobre las utilidades de las empresas, el impuesto a las transacciones, el impuesto a consumos específicos, el gravamen aduanero, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes y el impuesto a las salidas al exterior, van exclusivamente dirigidos al financiamiento de municipios y autonomías indígenas originario campesinas. Dichas transferencias se distribuyen en función del número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma. En lo que a ingresos

no permanentes respecta, algunos de estos se reparten de forma compartida entre departamentos, municipios y AIOC's. Por ejemplo, el 24% del impuesto directo a los hidrocarburos está asignado a los departamentos y el 33% a los municipios y AIOC's. Otro impuesto compartido es de la participación en juegos: 15% departamentos y 15% municipios y AIOC's. Los departamentos se benefician, de forma exclusiva, del 35% impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, así como también de un fondo compensatorio departamental descrito en el cuadro No. a continuación. En lo que a **regalías** se refiere, el 67% de las regalías de los hidrocarburos está destinado a los departamentos de forma exclusiva. Los municipios y AIOC's no participan del mismo. A ellos les corresponde, así mismo de forma exclusiva, el 50% de la patente de hidrocarburos, el 30% de la patente minera y el 20% del gravamen arancelario consolidado. Las regalías compartidas entre todas las entidades del régimen autonómico y descentralizado son las regalías mineras (80% departamentos y 20% municipios y AIOC's); el aprovechamiento forestal (35% departamentos y 40% municipios y AIOC's); y el desmonte forestal (25% departamentos y 50% municipios y AIOC's). A diferencia de lo que veremos en Ecuador y/o Colombia, llama la atención la ausencia en Bolivia de un esquema de distribución de los ingresos permanentes y no permanentes que esté organizado en función de las desigualdades territoriales –como es el caso de Ecuador– o de cargas competenciales –como es el modelo vigente en Colombia. El criterio de distribución de las regalías es poblacional y territorial. Los porcentajes faltantes en las distribuciones descritas, son en su mayoría destinadas al gobierno nacional, y en una porción minoritaria respecto de los ingresos permanentes (5%), a las universidades. Al término de la descripción de las transferencias de parte del gobierno nacional hacia los gobiernos descentralizados en **Bolivia** podremos comprobar la alta dependencia que su régimen descentralizado ha generado respecto de la explotación de recursos no renovables.

El caso nacional de **Ecuador** se caracteriza por lo que el COOTAD ha llamado 'Modelo de equidad territorial'. Funciona de la siguiente manera: el 21% de los recursos permanentes, y el 10% de los no permanentes se distribuyen a los gobiernos autónomos descentralizados. Los primeros están conformados por el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto a los consumos especiales y los aranceles aduaneros. Los segundos están conformados por las ventas del gobierno nacional de petróleo en particular, y de los distintos modelos de participación del gobierno nacional en la explotación y venta de recursos no renovables en general. El monto total se distribuye de la siguiente manera: 27% para los consejos provinciales, 67% para los cantones o municipios, y el 6% para los gobiernos parroquiales. Adicionalmente, el monto excedente de los ingresos permanentes y no permanentes, tomando el año 2010 como base, se repartirá en función de tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del GAD y del Plan Nacional del Buen Vivir. Respecto de la

participación adicional en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables, el cuadro de las páginas siguientes describe el mecanismo de conformación del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, la ley 047 por asignaciones de venta de energía eléctrica, así como también el beneficio comunitario de obras de infraestructura pública ejecutadas por Ecuador Estratégico, una empresa pública creada por Decreto Ejecutivo y a través de la cual el gobierno nacional puede construir obras en las zonas de influencia de las inversiones de sectores estratégicos. El cuadro No.8 explica de forma detallada los mecanismos de financiamiento y de acceso a dichos recursos por parte de los GAD's. Adicionalmente a lo ya descrito, es importante mencionar que como estímulo a la creación de gobiernos regionales -inexistentes hasta la fecha- la ley ecuatoriana previó la participación de este nivel de gobierno en un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio. Adicionalmente, designó para ellos un impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones –recientemente derivado hacia los cantones-, un impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados, y un impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros –salvo los destinados al transporte de carga, servicios y pasajeros. También se incluyen yates, motos acuáticas, barcos recreacionales, cuadrones y tricases. Por su parte, los gobiernos provinciales tienen derecho a cobrar una milésima parte del impuesto a las alcabalas, así como los cantones pueden recibir el cobro de un impuesto de 1.5 por mil sobre activos. Todos estos impuestos son administrados por el Servicio Nacional de Rentas Internas.

Los casos expuestos de Bolivia y Ecuador contrastan en el modelo de asignación de recursos establecido en **Colombia**, donde las transferencias desde el gobierno nacional hacia las entidades territoriales descentralizadas se canalizan a través del Sistema General de Participaciones –ingresos permanentes- y a través del Sistema General de Regalías para los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. La principal diferencia radica en que mientras en Ecuador y Bolivia los recursos son transferidos por criterios territoriales y poblacionales, en Colombia se transfieren de acuerdo en función de las cargas competenciales. Casi en su totalidad, el Sistema General de Participaciones de Colombia, del cual participan departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas, está orientado hacia la provisión de servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. De acuerdo a la Constitución de 1991, en 2001 las transferencias deberían igualar, como mínimo, el 22% de los ingresos corrientes del Estado. Los ingresos corrientes del Estado se conforman por el impuesto a la renta y complementarios, impuesto al patrimonio, impuesto al valor agregado, el gravamen a movimientos financieros, impuesto a gasolinas y aceites combustibles para motores, aduanas y timbres. A partir del año en curso, los recursos aumentarán en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes nacionales durante los últimos cuatro años. Los porcentajes de la distribución sectorial del SGP se encuentran en la tabla que se muestra a continuación.

Por otra parte, existe un Sistema General de Regalías destinado a la distribución de los ingresos no permanentes de la explotación de hidrocarburos y minería –regalías que van del 8% al 25% del valor bruto producido. Este sistema se organiza en función de asignaciones indirectas y directas. Entre las primeras están un fondo concursable vía proyectos de inversión en Ciencia, Tecnología e Inversión, un fondo de financiamiento de obras de impacto local o regional en las entidades más pobres del país, un fondo de ahorro y estabilización del SGR -que funciona vía ahorro en épocas de liquidez y vía desahorro en épocas de déficit- y un fondo de ahorro pensional territorial. Otra parte, se distribuye de forma directa a las entidades territoriales involucradas en la explotación hidrocarburífera y minera.

La evaluación de las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos intermedios y los gobiernos locales en **Perú** debe iniciar constatando que a diferencia de los esquemas de Bolivia y Ecuador –orientados territorialmente- y de Colombia –orientado sectorialmente-, en Perú no existe ningún arreglo, modelo o esquema formal de distribución de transferencias que funcione de manera estable por mandato de ley. Por este motivo, las transferencias de las recaudaciones hacia los gobiernos sub-nacionales dependen más de criterios de planificación estatal. Para algunos autores como Castañeda González (2011:42), “el margen de discrecionalidad del gobierno central tiende a hacerse importante, sin perjuicio de la excelencia técnica que aquellas pudieran adquirir”. De acuerdo con él, aunque las transferencias crecieron sustancialmente en este nuevo siglo, el “desafío está en reducir los desbalances horizontales y verticales, a partir del reajuste al esquema de descentralización fiscal” (p. 49). El desbalance en el esquema de transferencias está dado, en gran parte, por la participación exclusiva de los gobiernos regionales y municipales en los cánones de explotación de recursos no renovables, valores que debido al boom hidrocarburífero y minero de Perú en el nuevo siglo, transformaron la composición de los ingresos de los gobiernos sub-nacionales.

Cuadro No.8. Tipos de recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados: Ecuador	
Sistema General Bolivia	Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes: a) Ingresos propios de la gestión; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento.
Tipo de recurso	Todos los niveles de gobierno: regiones, provincias, distritos, cantones y juntas parroquiales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Ingresos propios generales para todos los niveles de gobierno: 1. Tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas 2. Impuestos: los municipios y las regiones no pueden generar impuestos en Ecuador, no obstante, como estímulo a la creación de regiones, podrán participar de un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio 3. Venta de bienes muebles, inmuebles y servicios (empresas públicas) 4. Renta de inversiones y multas 5. Venta de activos no financieros y recuperación de inversiones 6. Rifas, sorteos, entre otros ingresos Exclusivo de Gobiernos Regionales: Loterías. Exclusivo de Gobiernos Cantonales: Impuesto predial, impuesto a propiedad de automotores, impuesto a la transferencia de vehículos automotores, patentes. Exclusivo de Gobiernos Parroquiales: Administración de infraestructura comunitaria
Transferencias gobierno nacional	1. Ingresos permanentes y no permanentes 2. Los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas 3. Los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.
Financiamiento	Los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por: 1. Recursos provenientes de la colocación de títulos y valores; 2. Contratación de deuda pública interna y externa; 3. Saldos de ejercicios anteriores. El gobierno central tendrá noventa días de plazo para otorgar las garantías para la obtención de créditos contraídos por los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva de acuerdo a la ley.
Fuente	Elaboración propia a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Cuadro No.9. Transferencias del Estado nacional a los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Ecuador	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes. Ingresos permanentes son aquellos ingresos que se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles. Ingresos No Permanentes son aquellos ingresos no predecibles en el tiempo. Aquí están los ingresos petroleros, la venta de activos, los desembolsos de créditos, entre otros. b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; c) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.
Impuestos transferidos desde el Estado Nacional a los Gobiernos Autónomos de forma directa	Gobiernos Regionales: a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones b) El impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados c) El impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo. Estos impuestos serán administrados por el Servicio de Rentas Internas. Gobiernos Provinciales: a.) Una milésima por ciento (0,001%) adicional al impuesto de Alcabalas Gobiernos Cantonales: a.) Impuesto a la plusvalía b.) Impuesto del 1,5 por mil sobre activos
Ingresos permanentes y no permanentes	Los GAD participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes (tributarios) y del diez por ciento (10%) de los no permanentes (venta de recursos no renovables) del presupuesto general del Estado. Origen de los recursos de los ingresos permanentes: a.) Impuesto a la renta b.) Impuesto al valor agregado c.) Impuesto a los consumos especiales d.) Aranceles aduaneros El monto total a transferir se distribuirá en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales. Criterio de distribución: Modelo de equidad territorial: Las transferencias se realizarán en dos tramos: a.) La distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año. b.) El monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a: tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal (no aplica para parroquias), esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas del Plan Nacional del Buen Vivir y del propio GAD.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE: 1USD de cada barril de petróleo extraído de la región amazónica y se comercialice en los mercados externos e internos. Se distribuye de la siguiente manera: el 40% de estos porcentajes se distribuirá de forma igualitaria y el 60% restante en función del tamaño de la población. Los GAD's participan de la siguiente manera del Fondo: a.) 58% para municipios amazónicos (41 municipios) b.) 28% para los gobiernos provinciales (6 provincias) c.) 9% para el instituto del ECORAE d.) 5% para el Fondo de Desarrollo Parroquial Amazónico También se lo reparte a 6 juntas parroquiales de la sierra y a 165 juntas parroquiales amazónicas (no se especifica el porcentaje) Ley 047 – Asignaciones por venta de Energía Eléctrica: 5% de la venta de energía eléctrica de Paute, Pisayambo y Agorján Estas asignaciones están en un limbo jurídico y debería ser actualizada porque tanto INECEL como CREA han sido entidades públicas suprimidas. Reglamento para asignación de recursos proyectos de inversión social, Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012 El reglamento define las maneras en como la Empresa Pública Ecuador Estratégico y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se encuentren en zonas de influencia de proyectos de sectores estratégicos –sus jurisdicciones las contengan. Los GAD's canalizan sus proyectos de forma individual a través del Banco del Estado. El gobierno nacional lo hará a través de la empresa pública Ecuador Estratégico. Fuentes de financiamiento: a.) 12% de las utilidades generadas por los operadores hidrocarbúricos o mineros privados y al 5% de utilidades provenientes de la pequeña minería; b.) regalías mineras; c.) para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y municipales, el 3% de las ventas de los minerales explotados en virtud de un contrato de prestación de servicios; D.) excedentes: parte del superávit o exceso de los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.
Fuente:	Elaboración propia a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012

Cuadro No.10. Tipos de recursos financieros de los gobiernos Regionales y municipales: Perú	
Tipo de recurso	Bienes y rentas de gobiernos regionales y gobiernos municipales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Comunes a todos los gobiernos regionales y municipalidades 1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad (servicios públicos) 2. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto 3. Otros que determine la ley
	Específicos de municipalidades provinciales y distritales: 1. Los tributos creados por Ley a su favor: Impuesto predial, impuesto a la alcaldía, Impuesto a los juegos, impuesto a las apuestas, impuesto al patrimonio vehicular. Tasas municipales: derechos, licencias o arbitrios 2. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios 3. Los recursos derivados de la concesión de sus bienes inmuebles y los nuevos proyectos o servicios entregados en concesión. 4. Los derechos por la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de los ríos, y canteras localizadas en su jurisdicción, conforme a ley 5. El peaje que se cobre por el uso de la infraestructura vial de su competencia 6. Los dividendos provenientes de sus acciones
Transferencias gobierno nacional	Comunes a todos los gobiernos regionales y municipios locales: 1. Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto (no existen pre-asignaciones fijas) 2. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional 3. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal
	Específicos de Gobiernos Regionales: 1. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto Específicos de Municipios: 1. Participación en renta aduanera
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Donaciones y transferencias sin contraparte
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	1. Los recursos asignados por concepto de canon petrolero 2. Los recursos asignados por concepto de canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal 3. Regalías mineras
Financiamiento	1. El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público. 2. Rendimientos financieros. Venta de activos reales y financieros, otros. 3. Saldos de ejercicios anteriores
Fuente	Elaboración propia a partir de la Ley de Bases de la Descentralización No. 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, Ley Orgánica de Municipalidades, No. 27972, Castañeda González, Vlado Erick (2011), <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Perú</i> . GIZ – CAPACIDES, Bonn.

Cuadro No.11. Transferencias del Estado nacional a los gobiernos departamentales y municipales: Perú	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	No existe en la ley peruana un sistema pre-establecido para la distribución de las transferencias de recursos de parte del Estado nacional a los gobiernos regionales y municipales. Las asignaciones se estipulan anualmente en el Presupuesto General del Estado. No obstante, existen dos fondos: FONCOMUN –para municipalidades– y FONCOR –para los departamentos. Además poseen una participación de los cánones de la explotación de los recursos no renovables y renovables. El sistema sostiene márgenes importantes de discrecionalidad en los porcentajes de las asignaciones.
Impuestos transferidos desde el Estado Nacional a los Gobiernos Autónomos de forma directa	a.) Impuesto a la renta b.) Impuesto general de ventas c.) Impuesto selectivo al consumo d.) Impuesto a las transacciones financieras e.) Impuesto transitorio sobre los activos netos La distribución de estos impuestos se decide anualmente en el Presupuesto del Estado.
Ingresos permanentes y no permanentes. Incluye participación en explotación de recursos no renovables	INGRESOS PERMANENTES: Gobiernos departamentales FONCOR: Fondo de compensación regional Actualmente el FONCOR se encuentra conformado por: a.) Parte base: programas y proyectos de inversión pública b.) Parte variable: constituida con el 30% de los recursos generados por privatizaciones y concesiones, así como por un monto adicional de Recursos Ordinarios del Tesoro Público, establecido por la Dirección General del Presupuesto Público (Ley de presupuesto público) Criterios positivos: factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones Criterios negativos: Saldo de transferencias no ejecutadas, regalías mineras, canon, sobre canon, FOCAM, renta de aduanas Los Índices de distribución del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial, previo informe favorable del Consejo Nacional de Descentralización INGRESOS PERMANENTES: Gobiernos Municipales: FONCOMUN: Fondo de compensación municipal a.) Impuesto de Promoción Municipal: (IPM) 94,91 % b.) Impuesto al Rodaje: 5,06 % c.) Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 0,03 % a.) Primera fase: asignación geográfica por provincia (196 provincias). Los criterios son: población y carencias insatisfechas (agua, electricidad y alcantarillado). Las provincias toman el 20% del fondo. b.) Segunda fase: El monto asignado a cada provincia geográfica en la primera fase, se distribuye entre todos los distritos del país (80% para distritos que conforman la provincia). Ese 80% se distribuye de la siguiente manera: a. 85% en función de la pobreza (NBI y ruralidad) b. 10% en función de la gestión municipal (ejecución de inversión y recaudación tributaria) c. 5% en función de la extensión territorial ADUANAS: los distritos que poseen aduanas, participan de un porcentaje de las mismas Gobiernos regionales y municipales: FONPREL: El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONPREL), es un fondo concursable para cofinanciar Proyectos de Inversión Pública y estudios de inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica. Se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público INGRESOS NO PERMANENTES: FOCAM: El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea. Es exclusivo de los departamentos por donde se encuentran los ductos principales de la explotación de gas de Camisea (Departamentos de Cusco y Ucayali) PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES EN EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES: * (solamente en los departamentos, provincias y distritos donde se explotan) a.) Canon petrolero (12.5% de la producción) b.) Canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal (50% de IR) c.) Regalías mineras (1% hasta 60 millones de dólares; 2% por el exceso de 60 a 120 millones de dólares; y 3% por el exceso de 120 millones de dólares)
Fuente	Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo N° 952). Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (www.mef.gob.pe)

Cuadro No.12. Tipos de recursos financieros de departamentos, distritos y municipios: Colombia	
Sistema General	No existe una codificación unificada del sistema de financiamiento de los gobiernos sub-nacionales (ausencia del LOOTAD)
Tipo de recurso	Ingresos departamentales, distritales y municipales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Ingresos Departamentales 1. Venta de bienes y servicios: monopolios rentísticos como empresas públicas de licores, loterías y juegos de suerte y azar. 2. Cobro de tasas, contribuciones y patentes: movilidad y contaminación ambiental como vehículos, gasolina motor y aceite combustible para motores, derechos de tránsito y transporte; consumos con efectos nocivos sobre la salud y medio ambiente como tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, mezclas, licores, vinos y aperitivos, degüello de ganado mayor 3. Valorización y registro de la tierra, contribución por contratos 4. Estampillas departamentales (pro ancianatos, pro electrificación rural, pro desarrollo al departamento, pro desarrollo fronterizo, pro cultura) Ingresos Distritales y Municipales - a.) Venta de bienes y servicios públicos: avisos y tableros, circulación y tránsito, alumbrado público, peajes - b.) Impuestos municipales, tasas, contribuciones y patentes: impuesto predial unificado y sobretasa predial áreas metropolitana, impuesto municipal a la industria y el comercio, delincación urbana, espectáculos públicos, transporte de hidrocarburos, sobretasa gasolina y aceite combustible para motores, contribución por valorización, contribución por contratos, participación en la plusvalía, tasas retributivas y compensatorias, licencias de construcción, peajes turísticos, estacionamiento, degüello ganado menor - c.) Estampillas municipales - d.) Multas, sanciones e intereses
Transferencias gobierno nacional	Sistema General de Participaciones (SGP): recursos que la nación transfiere, por mandato constitucional, a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y otros sectores (en menor medida).
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Sistema General de Regalías: el Decreto Ley transitorio 4923-2011, determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.
Financiamiento	Créditos internos y externos. Rendimientos financieros. Venta de activos reales y financieros, saldos de ejercicios anteriores, otros.
Fuente	Elaboración propia a partir de González Salas, Edgar Alfonso (2011), <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Colombia</i> . GIZ – CAPACIDES, Bonn; Zapata, Juan Gonzalo (sin año) <i>Las finanzas territoriales en Colombia</i> , CAF. Disponible online en: https://goo.gl/4WVBIU ; Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías.

Cuadro No.13. Transferencias del Estado nacional a los departamentos, distritos y municipios: Colombia	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	Sistema General de Participaciones: La descentralización de competencias en Colombia posee un sistema general de participación de transferencias automático y condicionado para las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios. Está orientado hacia los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Otros sectores son considerados en menor medida. Las transferencias se liquidan como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, el cual estaba previsto con la Constitución de 1991 que llegaría a ser 22% como mínimo en 2001. Sistema General de Regalías: Determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.
	INGRESOS PERMANENTES: Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones distribuye los recursos entre departamentos, distritos, y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades. De acuerdo a la Constitución de 1991, las transferencias a las entidades territoriales autónomas serían del 22% -como mínimo, en 2001- de los ingresos corrientes. Esos recursos están conformados por: - a.) Impuesto sobre la renta y complementarios - b.) Impuesto al patrimonio - c.) Impuesto al valor agregado - d.) Gravamen a movimientos financieros - e.) Impuesto a gasolinas y aceite combustible para motores - f.) Aduanas - g.) Timbres Estos ingresos tuvieron una base de alrededor de 5400 millones de USD en 2001. A partir de ahí se estableció una tabla de incrementos sucesivos. Para el año 2017 el monto del SGP de los departamentos, distritos y municipios, se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes Nacionales durante los cuatro años anteriores. Las transferencias se distribuyen de la siguiente manera: Distribución sectorial (96%): Educación 58.5%; Salud 24.5%; Agua Potable y Saneamiento Básico 5.4%; Propósito General 11.6%. Agua Potable y Saneamiento Básico (5.4%) se divide en: Distritos y Municipios 85%; Departamentos y Distrito Capital 15% Asignaciones Especiales (4%): Alimentación escolar (0,5%); Resguardos indígenas (0,52%); Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena (0,08%), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET (2,9%) INGRESOS NO PERMANENTES: Sistema General de Regalías Desde el 1ero de enero de 2012, el Sistema General de Regalías determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Las regalías son del 8% al 25% del valor bruto producido. Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través de: Asignaciones vía fondos de ahorro y proyectos de inversión - a.) Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTI (10%): se participa vía proyectos - b.) Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE (30%): administrados por el Banco de la República. Su objetivo es estabilizar el resto de fondos del SGR, vía ahorro y desahorro. - c.) Ahorro Pensional Territorial – FONPET (10%): para el ahorro pensional territorial. Se distribuye a través del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades territoriales Los recursos restantes se distribuirán como Asignaciones Regionales y de la siguiente manera: - d.) 20% para las asignaciones directas: Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos (decide el Ministerio de Minas) - e.) 80% para los Fondos de Desarrollo y de Compensación Regional, que a su vez: a. 60% para el Fondo de Compensación Regional –FGR: i) 60% para proyectos de impacto regional. El 50% se distribuye por pobreza departamental (tiene NBI mayor a 30%) y el restante 50% por criterio de pobreza municipal (tiene municipios con NBI mayor a 35%) ii) 30% para proyectos de impacto local de los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios iii) 10% para proyectos de impacto local para municipios de categorías 4, 5 y 6, que se distribuye mediante cupos departamentales en proporción a la población de dichos municipios. b. 40% para el Fondo de Desarrollo Regional –FDR: Se entrega a los departamentos. 60% de acuerdo a la población y 40% de acuerdo a la pobreza relativa –Necesidades Básicas Insatisfechas sobre el NBI Nacional. Adicionalmente, se destinarán los siguientes porcentajes que serán descontados proporcionalmente de cada uno de los conceptos de asignaciones territoriales: 2% para fiscalización de la exploración y explotación y para cartografía geológica; 2% para el funcionamiento del SGR, 1% para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y 0,5% para municipios ribereños del Río Magdalena
Fuente	Elaboración propia a partir de González Salas, Edgar Alfonso (2011). <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Colombia</i> . GIZ – CAPACIDES. Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías. Sitio web del Sistema General de Regalías (www.sgr.gov.co). Artículos 356 y 361 de la Constitución de Colombia.

Cuadro No.14. Transferencias del Estado nacional a las entidades autónomas territoriales: Bolivia	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	El marco normativo legal boliviano no sistematiza en un artículo el esquema de transferencias de recursos del gobierno central a las entidades autónomas territoriales. No obstante, dichas transferencias tienen dos grandes componentes: coparticipación tributaria y participación en la explotación de recursos no renovables. A diferencia de Colombia o Ecuador, Bolivia no posee un sistema de participación y/o distribución de los recursos en función de criterios que vayan más allá de la población y el territorio.
Ingresos permanentes y no permanentes. Incluye participación directa en explotación de recursos no renovables.	Ingresos permanentes Entidades autónomas municipales y entidades autónomas indígena originario campesinas I. Para el financiamiento de sus competencias, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán el 20% de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: - a.) Impuesto al Valor Agregado - b.) Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado - c.) Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas - d.) Impuesto a las Transacciones - e.) Impuesto a los Consumos Específicos - f.) Gravamen Aduanero - g.) Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior II. Las transferencias por coparticipación tributaria se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma. Ingresos no permanentes: Entidades Departamentales Autónomas: - a.) Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (35%) - b.) Fondo compensatorio departamental: (10%) de la recaudación en efectivo del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, en favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de regalías departamentales por habitante Compartido entre departamentos, municipios y AIOC's: - a.) Impuesto directo a los hidrocarburos. 24% departamentos, 33% municipios y AIOC's - b.) Participación en juegos: 15% departamentos, 15% municipios y AIOC's Entidades departamentales autónomas: - a.) Regalías de hidrocarburos (67%) Entidades municipales autónomas y AIOC's: - a.) Patente de hidrocarburos (50%) - b.) Patente minera (30%) - c.) Gravamen arancelario consolidado (20%) Compartido entre departamentos, municipios y AIOC's - a.) Regalía minera: 80% departamentos, 20% municipios y AIOC's - b.) Aprovechamiento forestal: departamentos 35%, municipios y AIOC's 40% - c.) Desmonte forestal: departamentos 25%, municipios y AIOC's 50% Criterios de distribución: poblacional y territorial
Fuentes:	Disposiciones transitorias primera, tercera, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez". López Valverde, Rafael Alejandro (2011) <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Bolivia</i>. GIZ – CAPACIDES.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Adrianzén, Alberto (2003) “La descentralización en el Perú” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 221- 242
- Agüero y Starks (1998) *Fault lines of democracy in post-transition of Latin America*. Miami: North-South Center Press/University of Miami
- ANSALDI, Waldo (1992): “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término de oligarquía en América Latina”, en P. FUNES (ed.): *América Latina: Planteos, Problemas, Preguntas*, Buenos Aires, Manuel Suarez, 13-20
- Baena, Samuel (2015) “La autonomía de las entidades territoriales indígenas” *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 99-133.
- Ballón Echeagaray (2008) *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*, Escuela para el desarrollo, EED, Lima, Perú.
- Barberena, Viviana (2010) “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos” en Sanin, Barberena et. Al (2010) *25 años de descentralización en Colombia*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Bárcena, Alicia (2014) “La crisis de la deuda americana 30 años después” en Ocampo, José Antonio et al. (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL – CAF – Cooperación Alemana, Santiago de Chile, pp. 9-18
- Blanes, José (2003) “La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 177-220
- Buendía Gómez de la Torre, Raúl Fernando (2011), “Ecuador”, en Böhrtr Irahola et all (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Casas, Carlos (2000) “Motivaciones e implementación de las acciones orientadas a la descentralización (1968 – 1999)” en CONAM, *Línea de Referencia. El Proceso de Descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú*. GTZ, Quito, pp.41-49

- Casas, Carlos et al (2009) “Balance del proceso de descentralización en el Perú”, Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge, Revista *Economía y Sociedad*, No. 72, CIES, septiembre
- Castañeda Gonzales, Vlado Erick (2011), “Perú”, en Böhrtr Irahola et all (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Catherine Hirbour (2003) *Sequences of reforms and the dynamic decentralization process in Peru*, a thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts, The University of British Columbia.
- Congreso de la República del Perú (2015), *Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2014-2015*. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Lima
- Contraloría del Perú (2014) *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*, Apoyo Consultoría – Contraloría General de la República – GIZ, Lima.
- Dammert, Manuel (2003) “Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 243- 258
- Dammert, Manuel (2003) “La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial Volumen I. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo de Perú (2010) *Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado*, Lima: Serie Documentos Defensoriales N. 13
- Falleti, Tulia, 2006, Una Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dec., 2006), pp. 317-352, IDES, Buenos Aires
- Finot, Iván (2003). “Descentralización en América Latina: ¿cómo hacer viable el desarrollo local?” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL, Santiago de Chile

- Finot, Iván (2016) “Las autonomías municipales en Bolivia”. Disponible online en: <https://goo.gl/cgouYp>
- González Salas, Édgar Alfonso (2011), “Colombia”, en Böhrt Irahola et al (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Hartlyn, Jonathan, Colombia: The Politics of Violence and Accommodation. Diamond, Larry, Juan Linz y Martyn Seymour Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1989
- López Valverde, Rafael Alejandro (2011), “Bolivia”, en Böhrt Irahola et al (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Molina Morte, Ana Isabel (2015) *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset
- Ocampo, José Antonio et al. (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL – CAF – Cooperación Alemana, Santiago de Chile
- Orjuela Escobar, Luis Javier (2003) “La insuficiencia de la “doble transición”: aproximación crítica a dos enfoques de política comparada”, *Colombia Internacional* (58), 36-64
- Ortiz, Santiago (2010) “Organización territorial del Estado y descentralización”, ponencia para el *Encuentro de Historia de Cuenca*, Cuenca, 2010
- Ospina Peralta, Pablo. Abril y la crisis del régimen (Debate). Comentarios al dossier de Iconos 23. En: *Íconos: revista de ciencias sociales*, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.24, enero 2006): pp. 111-118
- Oxhorn, Philip D. y Graciela, Ducatenzeiler, (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press
- Portantiero, Juan Carlos (2003) *Clases dominantes y crisis política en la argentina actual*, Biblioteca Virtual Universal. Disponible online en: <https://goo.gl/3u9bHg>
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press
- Restrepo, Iván Darío (2015) *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia 1980 – 2005*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Santa Cruz, Francisco (1996) “Notas para un balance de la regionalización en el Perú”. Revista Debate Agrario: Análisis y Alternativas. N° 24.

Velásquez, Fabio (2003) “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 127-176

Zapata, Juan Gonzalo (sin año) *Las finanzas territoriales en Colombia*, CAF. Disponible online en: <https://goo.gl/4WVBIU>

Leyes y documentación oficial

Bolivia:

- Constitución de Bolivia
- Instituto Nacional de Estadística, “Aspectos Políticos y Administrativos de Bolivia”, disponible online en: <https://goo.gl/BM8G5v>
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”

Colombia:

- Codificación de la División Política Administrativa de Colombia – DIVIPOLA, disponible online en <https://goo.gl/iDd9d3>
- Constitución de Colombia
- Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías de Colombia. Disponible online en: www.sgr.gov.co
- Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

Ecuador:

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Consejo Nacional Electoral, Atlas Electoral del Ecuador, 2009-2014
- Constitución de Ecuador
- Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012
- Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico

Perú:

- Constitución del Perú
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo N° 952). Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (www.mef.gob.pe)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Estadísticas Municipales 2016, disponible online en: <https://goo.gl/8gKjgW>
- Ley de Bases de la Descentralización No. 27783
- Ley de Comunidades Campesinas y Nativas (1987)
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867
- Ley Orgánica de Municipalidades, No. 27972

Entrevistas:

- Entrevista a Juan Montaña Pinto, 17 de marzo de 2017

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. DE LA DOBLE TRANSICIÓN NEOLIBERAL AL LIDERAZGO DEL ESTADO CENTRAL

Cristina Bastidas Redín⁷⁵

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo intentaré proveer una serie de herramientas conceptuales para entender, desde la teoría sociológica y las ciencias políticas, el tránsito entre el esquema de descentralización ensayado a finales de los años noventa en Ecuador y el esquema de descentralización actual emprendido durante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

En la primera parte se hará una revisión exhaustiva de los aportes conceptuales desarrollados previamente para entender el problema de la descentralización a la carta de finales de los noventa. Esta fue parte de la segunda generación de reformas neoliberales en muchos países de la región, incluido Ecuador. El aporte novedoso de este texto, en este sentido, es enmarcar la problemática de la descentralización en el concepto de doble transición, lo cual nos permitirá entender la confluencia de un proyecto democrático y un proyecto neoliberal en el esquema de descentralización ensayado en esta época, así como las contradicciones que fruto de esta compleja combinación, afectaron al mismo y lo convirtieron en un proyecto inacabado, desordenado y altamente conflictivo.

En la segunda parte del texto se partirá de la transición post-neoliberal o neo-desarrollista que ha dominado el contexto de la última década en Ecuador. A diferencia de la doble transición experimentada a finales de los setenta, la época neo-desarrollista se caracteriza por un retorno del Estado como actor central en la planificación y en la regulación del modelo de desarrollo. El esquema de descentralización ensayado en este periodo estará plenamente influenciado por el retorno de un Estado neo-desarrollista que busca producir justicia y equidad territorial, alejándose del esquema neoliberal.

En la segunda parte del presente capítulo, esbozaré algunas hipótesis sobre los nudos problemáticos que caracterizan al proceso de descentralización actual, así como los resultados logrados en un esquema que amplía la presencia del Estado en el territorio nacional. El proceso tiene avances en términos redistributivos, por el aumento considerable de la presencia del Estado en el territorio, la consecuente universalización en la provisión de servicios públicos y la regulación para la generación de justicia territorial. Al mismo tiempo, son al menos tres las contradicciones que surgen en el seno de este nuevo proyecto en lo que tiene que ver con el proceso de descentralización. Por un lado,

⁷⁵ Candidata a PhD por el Centro Latinoamericano de Estudios, Investigación y Documentación (CEDLA) de la Universidad de Ámsterdam.

el retorno de un Estado central más robusto presenta problemas para transferir poder a los órganos sub-nacionales, ahora más dependientes del nivel nacional. Al mismo tiempo, existieron varias limitaciones para dinamizar la participación en el nivel local: factores que coadyuvaban a finales de los noventa, no formaron parte de una nueva estructura de oportunidades políticas para la participación (Tarrow, 2004). En tercer lugar, la propuesta de plurinacionalidad encuentra problemas en este nuevo contexto por varios factores, entre los que se destaca un modelo de desarrollo que no supera su base extractivista, que impone límites al proceso de autonomía territorial de pueblos y nacionalidades afectados por la re-primarización de la economía —especialmente a través de la minería— y que provoca una resignificación de las luchas indígenas centradas en la identidad y la auto-determinación.

2. LA DOBLE TRANSICIÓN Y LA PRIMERA OLA DESCENTRALIZADORA EN ECUADOR

En América Latina el proceso de descentralización del Estado aparece en medio de la transición hacia dos grandes corrientes experimentada por la mayoría de países a finales de la década de los setenta: por un lado la transición a la democracia y por otro lado la aplicación de medidas neoliberales de ajuste estructural y reducción del Estado. La *doble transición* Przeworsky (1991), Gamarra (1994), Agüero y Stark (1998), Oxhorn y Ducantezeiler (1998) y Assies (2003) hacia el neoliberalismo y la democracia ha sido el contexto en el que se inscriben los procesos de reforma del Estado y descentralización que se dieron en la década de los noventa en Ecuador. El retorno a la democracia y una mayor integración al capitalismo global a través de un esquema neoliberal son dos procesos distintos que confluyeron de forma paralela en la mayor parte de países de la región. La confluencia de estos dos proyectos tuvo efectos en las dinámicas de descentralización y autonomías territoriales ensayadas a finales de los noventa en la mayoría de países latinoamericanos.

El enfoque de la “doble transición” cuestiona los límites de los enfoques de transición y consolidación democrática que dominaron la comprensión sobre las transiciones de América Latina y se convirtieron en el ámbito teórico en “una de las mayores industrias dentro del campo de la ciencia política” (Whitehead, 1998:353). Conscientes de que a finales de los años setenta, América Latina se enfrentaba a una gran transformación no sólo en sus sistemas políticos sino también en los ámbitos económicos y culturales, un conjunto de autores cuestionaron los supuestos por los que se levantaba la teoría de la transición democrática, especialmente aquel que señalaba que la democracia permitiría alcanzar mayores niveles de justicia en aquellos países de la tercera ola de democratización que arrastraban una herencia de exclusión.

Prezeworsky (1991) en sus estudios anunciaba lo contrario y advertía que la mayor integración de estos países al mercado mundial y la liberalización de su economía pondrían en riesgo sus flamantes democracias recién conquistadas. De forma similar, Gamarra (1994) señalaba que la adopción de estas dos corrientes generaría contradicciones ya que los gobernantes recién elegidos no podrían soportar las demandas sociales que surgían con la adopción de derechos civiles y políticos y la impopularidad que, al mismo tiempo, generaban los programas de ajuste estructural con los recortes sociales. Tal como advertían los analistas de la doble transición, la descentralización también estaría enfrascada en las contradicciones propias de la transición neoliberal y democrática, como veremos más adelante.

Las reformas que tuvieron lugar a finales de los noventa en la mayoría de países de la región, incluido Ecuador, tendrían que integrar estos dos grandes proyectos en juego. Democracia y neoliberalismo debían confluír en los procesos de descentralización puestos en marcha a partir de la doble transición. La literatura previa en el ámbito de la descentralización hizo gala de sus virtudes democráticas y la enfocó desde una perspectiva de modernización neoliberal del Estado. Así, Coraggio (1996) señalaba que la descentralización se ha vuelto el lugar común para la derecha, la izquierda, los nuevos movimientos sociales y los defensores del neoliberalismo. Entender a la descentralización de los años noventa bajo el paraguas conceptual de la doble transición, nos permitirá integrar tanto aquellas corrientes que defendieron el signo democratizador de la descentralización como aquellas que la enmarcaron en un marco de retirada y achicamiento de las responsabilidades del Estado. Desde esta perspectiva se comprende el por qué la descentralización fue un lugar común para corrientes de signo distinto.

En lo que se refiere a la convergencia entre el proyecto neoliberal y la descentralización, hay varios factores que dan cuenta de esta confluencia. En primer lugar, los procesos de descentralización constituyeron una estrategia de reforma de Estado que pretendía dar una salida al “excesivo” crecimiento del Estado central en la época nacional - desarrollista. Al mismo tiempo, la descentralización oxigenaría a las luchas autonomistas de centros oligárquicos de poder regional que pretendían una conexión directa con el capitalismo global sin intermediación estatal. Finalmente, ésta era parte de las reformas neoliberales de segunda generación que buscaban aliviar la pobreza de forma focalizada y generar desarrollo productivo como condiciones necesarias para el crecimiento económico. Describiremos estos tres elementos clave para entender la relación entre la transición neoliberal y la ola descentralizadora.

En primer lugar, las propuestas de descentralización en América Latina y en Ecuador surgen en buena medida inspiradas en la necesidad de cambiar las estrategias centralistas del gobierno nacional-desarrollista de Guillermo Rodríguez Lara que antecedieron a la

transición democrática. A finales de los 70 en Ecuador se había instalado una fuerte crítica al excesivo gasto público, a la obesidad del Estado central y la crisis fiscal que el Estado nacional desarrollista había generado. En realidad el gobierno nacional desarrollista en Ecuador había sido más que eso, se trataba también de un proyecto anti-oligárquico, con conquistas en el campo social, una industrialización a través de la sustitución de importaciones, nacionalización del petróleo y una inicial reforma agraria. A finales de la década de los 70 este esquema entró en una crisis fiscal y había generado una naciente industria social poco productiva y excesivamente protegida por el Estado, incapaz de competir. Assies (2003:4) recordaba al respecto que “la época nacional desarrollista y las tentativas por implantar un modelo fordista de acumulación y de regulación a lo mejor lograron algo como un fordismo periférico”. Debido a las propias contradicciones del proyecto nacional–desarrollista y la presión por transitar hacia la democracia por un lado, y hacia un Estado central reducido en sus funciones con órganos subnacionales interconectados con el capital global se veía como algo necesario (Castells, 1996). La descentralización entonces nacía dotada de legitimidad frente a las críticas del centralismo de los 70 y la crisis fiscal.

Al mismo tiempo, en un contexto de crisis de las experiencias estatistas desarrollistas, la descentralización oxigenaría las luchas autonómicas de los centros locales de poder comercial. Una integración global al mercado era anhelado por la élites oligárquicas locales que habían perdido poder económico y político en los gobiernos nacional – desarrollistas antioligárquicos y reguladores. En Cuenca, Guayaquil, Ambato, Quito, Machala a finales de los setenta ha surgido una élite ligada al capital transnacional que disputa con la tradicional y busca modernizar el Estado, hacerlo más ligero e incorporarse de forma directa al capital global. A partir de una mayor autonomía de los espacios subnacionales, el capitalismo a escala global tenía posibilidades de conectarse directamente con espacios locales sin intermediación ni regulación nacional–estatal. Esta era una segunda cuestión crucial que impulsaría la descentralización.

Guayaquil es el ejemplo por excelencia de esta dinámica. Los anhelos autonomistas de las élites locales respondían a la necesidad de ganar capacidades de gobierno a nivel local para incrementar su capacidad de comercio a una escala global sin intermediación nacional “La primera mitad de la década del setenta fueron años de lucha y oposición de los grupos económicos guayaquileños en contra de la dictadura militar, denunciada como estatista, intervencionista, contraria a la empresa privada y al capital extranjero” (Burbano de Lara, 2012 :282).

Finalmente, la descentralización constituía una estrategia para aliviar la pobreza y aumentar la competitividad de los territorios. Pese a que la descentralización estaba ya legitimada en el imaginario colectivo como la piedra clave de la nueva reforma del

Estado, no fue sino hasta la segunda generación de reformas neoliberales que esta se pudo poner en marcha en el caso de Ecuador. La primera generación de reformas neoliberales se centraron en reducir las tareas del Estado central en el marco del Consenso de Washington. Las segundas partían de la constatación de que las primeras no habían generado crecimiento económico y que la reducción de la pobreza era una condición necesaria para el crecimiento económico (Burky y Perri, 1998). En este contexto surgen los programas focalizados de reducción de la pobreza, la atención a ciertas políticas públicas en el marco de la nueva gestión pública⁷⁶ y los programas de descentralización. Las reformas del Estado enfocadas en la nueva gestión pública buscaban trasladar las reglas del mercado a la administración pública. La descentralización permitiría descongestionar al Estado central, atender los problemas locales de cada territorio promoviendo un “rostro humano” del neoliberalismo (Fernandez, 2003). La descentralización buscaría liberar la carga tributaria del Estado central para hacer política pública social territorializada. Los órganos descentralizados podían generar recursos propios, cobrar impuestos locales o buscar fondos de cooperación en el llamado ‘tercer sector’ para implementar políticas sociales.

“Las revisiones de las políticas de la ‘primera generación’ y el reconocimiento de que la propuesta del ‘estado mínimo’ había sido un error, ampliaron la agenda haciendo énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas con el objetivo de lograr garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo y para la inserción de las economías locales en el mercado globalizado” (Assies, 2003:8)

Así podemos decir que la descentralización estuvo influenciada por la transición neoliberal en al menos tres sentidos. El nuevo esquema de ordenamiento estatal que surge a finales de los años setenta como fruto de las críticas a los gobiernos nacional – desarrollistas legitimará la descentralización. Las élites locales autonomistas de centros de comercio local buscarán re-articularse al capital global en un esquema desregulado y la política pública se territorializaría para hacerla más eficiente y aliviar la pobreza de forma focalizada. La descentralización era una posibilidad de reordenamiento estatal en el marco de un esquema neoliberal que buscaba un Estado menos robusto en el orden nacional, con centros locales comerciales articulados –sin regulación- al capital global y con política pública “eficiente”, territorial y poblacionalmente focalizada.

La descentralización puesta en marcha a finales de los noventa en Ecuador fue, sin embargo, más que un esquema meramente neoliberal de reordenamiento del Estado. Como lo mencioné anteriormente, la transición democrática sería también una fuente de inspiración para los programas de descentralización en la región y en Ecuador. Algunos son los factores que explican la confluencia entre la ola descentralizadora y la transición democrática. En primer lugar, la descentralización constituía una ampliación

⁷⁶ La Nueva Gestión Pública buscaba insertar los postulados de eficiencia y competitividad en la administración pública, era una corriente contraria al weberianismo que había generado una comprensión de la burocracia como algo específico que se diferenciaba de cualquier administración de mercado.

de la democracia electoral ya que permitía la elección de autoridades en el orden sub-nacional. En segundo lugar, la descentralización permitía ubicar en un lugar y espacio local a los nuevos actores sociales que emergían con la democracia y con la ampliación de derechos civiles y políticos. Finalmente la descentralización permitía dar una salida a las demandas de reconocimiento que reaparecían en el contexto de retorno a la democracia y una de sus exigencias era la autonomía territorial y autogobierno.

En Ecuador el gobierno central tradicionalmente delegó funciones en gobiernos sub-nacionales o administraciones indígenas. Por ello, Ecuador resalta como un caso paradigmático con una elección temprana de autoridades locales y unas reformas de descentralización tardías (Frank, 2004). Con el retorno a la democracia se abrió la dinámica electoral y a partir de la Constitución de 1979 en Ecuador se eligieron municipios y prefecturas en lo que antes eran órganos desconcentrados de administración estatal. Ecuador fue uno de los primeros países en la región en elegir autoridades subnacionales, “Even before ecuadorians have voted for a new president, the people gathered at the ballot box and elected mayors, prefects as well as councilors in municipalities and provincial councils” (Frank, 2004:162). Además con el retorno a la democracia aumentó de manera significativa el número de municipios, prefecturas y parroquias urbanas. En 1981, el Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales, después de veinticinco años, son 395 las parroquias urbanas y 779 las rurales. De forma aún más dramática es el aumento de municipios que pasan de 114 en 1979 a 221 en el 2007 (Carrión, 2007:214). Este fenómeno que como veremos, produjo una altísima fragmentación territorial, constituyó también un aumento significativo de elecciones sub-nacionales y por lo tanto una ampliación de la democracia en términos electorales.

Por otro lado, la descentralización aumentaría la posibilidad de ofrecer un lugar y espacio territorial donde ubicar a las organizaciones que nacían al calor de la democracia: presupuestos participativos, consejos locales de participación, rendición de cuentas de dignidades locales, entre otros, eran nuevos espacios democráticos que permitían ampliar la democracia representativa y dar cabida a la emergente sociedad civil en un contexto de retorno a la democracia. La descentralización, en el contexto de la doble transición, pretendió generar una nueva relación entre Estado y sociedad a través de dinámicas estatales más cercanas a la población donde la ciudadanía y la sociedad civil podrían adquirir cierto grado de influencia. “Tanto en países que padecieron dictaduras militares como en países con una democracia formal cada vez más desacreditada, se puede observar una revalorización de la democracia y una búsqueda de una nueva relación entre el estado y la sociedad civil. En algunos países, los municipios llegaron a ser una suerte de ‘laboratorios de resistencia’ que hacían vislumbrar un cambio en la cultura política” (Assies, 2003:10).

Líderes comunitarios y organizaciones sociales tendrían un lugar de actuación y los ciudadanos poseerían más posibilidades de ejercer mecanismos de democracia directa, de practicar el control social a través de la rendición de cuentas y de transmitir las exigencias populares que se hacían en los gobiernos sub-nacionales. Así, una de las tendencias explicativas de la descentralización en el país fue la renovación democrática experimentada en ciertos municipios con tradición organizativa (Torres, 1999). En el caso de Ecuador, con la aplicación de las reformas de descentralización, efectivamente, muchos gobiernos sub-nacionales –especialmente municipios–, desarrollaron experiencias democráticas innovadoras. Los casos de Guamote, Cotacachi, Saquisilí, Chordeleg, Nabón –entre otros– se volvieron paradigmáticos para la literatura que buscaba experiencias de profundización democrática. Ellos ejemplificaron como en el Ecuador los espacios locales demostraron una alta capacidad de innovación de la democracia representativa, haciendo de ella una esfera más participativa. En sus casos particulares, la descentralización había generado cierto dinamismo local que dio paso a la emergencia de nuevas ciudadanías en el espacio local. (Ortiz, 1999; Torres, 1999)

“Autodenominada como ‘ola de renovación municipal’ por los propios alcaldes, es una corriente que se centra en el papel del municipio como impulsor del desarrollo local, que empezó con el acceso de organizaciones de base y líderes democráticos a los pequeños municipios rurales en 1992 y continuó con su reelección en 1996. Son alrededor de veinte municipios que modernizaron su estructura interna, redefiniendo las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil a través de nuevas instituciones democráticas como asambleas cantonales, parlamentos indígenas, mesas de concertación y cabildos ampliados que integran a las organizaciones de base en la gestión pública local con el apoyo técnico de las ONG” (Torres, 1999:21)

Finalmente, un tercer aspecto en el que confluyeron el proyecto democrático y la descentralización tuvo que ver con luchas indígenas por la autonomía. La reinstalación de la democracia a finales de la década de los setenta favoreció la emergencia de nuevos sujetos sociales que se organizaron alrededor de las identidades: movimientos indígenas, movimientos de mujeres, movimientos de poblaciones afro-descendientes, movimientos montubios, movimientos de jóvenes, movimientos barriales y urbanos, entre otros. En este contexto, las luchas indígenas adquirieron mayor relevancia en Ecuador debido a algunos factores: el auge del movimiento global a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, la orientación de la cooperación internacional hacia estas áreas, la tradición organizativa de los pueblos y comunidades indígenas en lo local y su capacidad para conectarse con amplias redes transnacionales en un contexto de mayor globalización de las luchas (Lee van Cott, 2004; Brysk, 2007).

La descentralización y la entrega de mayores niveles de autonomía permitiría dar una salida a las nuevas demandas identitarias de pueblos y nacionalidades indígenas que buscaban ejercer los nuevos derechos de pueblos y de autodeterminación. La ola de descentralización y el proceso de autonomías “planteó la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan autogobernarse en función de sus propias leyes, sistemas de autoridad, instituciones y modelos organizativos” (Lee van Cott, 2004: 149). Fruto de éstas luchas autonómicas centradas en la reivindicación de los pueblos indígenas, el Estado ecuatoriano asumió un carácter pluricultural y multiétnico en la Constitución de 1998. Este proceso de reivindicación se amplió aún más con el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado que se asumiría en la Constitución del 2008.

Como hemos presentado hasta ahora, la descentralización fue uno de los campos de confluencia entre los dos proyectos: neoliberal y democrático puestos en juego a partir de la doble transición. Sin embargo, a pesar de las grandes coincidencias que se lograban entre el proyecto democrático y el proyecto liberal de mercado en la descentralización ensayada a finales de los noventa, ésta también terminó atrapada en las propias contradicciones que la doble transición engendraría. Tal y como habían advertido sus teóricos, mientras que el proyecto democrático instituiría los derechos civiles y políticos a la ciudadanía, el proyecto neoliberal generaría condiciones sociales muy débiles para ejercerlos y provocaría retrocesos sociales, generando una contradicción que no pudo resolverse por los canales institucionales que la misma doble transición había generado. Veamos algunas de las contradicciones del proceso de descentralización a la carta.

Primero, con la transición democrática, la ciudadanía esperaba que la democracia trajera consigo justicia social en un país caracterizado por los clivajes regionales, étnicos y de clase. En lo que se refera al clivaje de clase, el neoliberalismo terminó aumentando las desigualdades: éstas no sólo que se mantuvieron sino que se radicalizaron⁷⁷, paradójicamente, a partir de la transición democrática. Un Estado limitado en su capacidad de incidencia y mitigación de las medidas de ajuste estructural provocó una altísima conflictividad por parte de los actores que emergían en el contexto democrático y que eran convocados a participar y expresarse libremente con la apertura democrática. En este contexto, al igual que otros proyectos de reforma de Estado, la descentralización política fue mermada en su legitimidad y fue interpretada por un sector de la ciudadanía y de la sociedad civil como parte del proceso de ajuste estructural que menoscabó sus derechos sociales y exacerbó las injusticias sociales ya existentes antes del retorno de la democracia.

En segundo lugar, la ola democrática de la transición, combinada con el neoliberalismo, enfatizó en los valores republicanos del ciudadano, pero relegó su participación en la definición de las políticas nacionales por debajo de su protagonismo en la gestión

⁷⁷ En Ecuador el GINI que mide el índice de concentración pasó de 0.533 (1990) a 0.643 (2000).

pública. En lugar de delinear un ciudadano con interés en el debate de las políticas públicas nacionales, los ciudadanos junto con el tercer sector fueron convocados a participar en la coestión local de servicios públicos que el Estado paulatinamente abandonaba. Dagnino (2002) denominó a este proceso como la confluencia perversa entre el proyecto neoliberal y el proyecto democrático. El ciudadano local del régimen neoliberal cogestionaba los servicios públicos y liberaba de una parte importante de la responsabilidad de provisión de servicios al Estado (Assies, 2003, Dagnigo, 2002, Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Sin embargo, esto en algunos casos como en el de Ecuador desembocó en una contradicción. A medida que los ciudadanos se involucraban más en tareas públicas de coestión, ellos demandaban también tener una mayor incidencia en la definición de la política pública, ya no sólo en su gestión. La política pública, sin embargo, respondía a una agenda internacional de reformas con muchas dificultades para incorporar las voces de abajo que emergían en el proceso democrático engendrado desde lo local (Cook, 2007; Silva, 2009).

Tercero, el inicial proceso de descentralización puesto en marcha a finales de los noventa en Ecuador no logró resolver la tensión entre redistribución y reconocimiento. Históricamente el Ecuador, al igual que muchos países diversos y altamente estratificados de la Región, ha tenido un problema de estratificación y diversidad irresuelto. Con la doble transición se enfatizaron las luchas por la diferencia sobre las redistributivas, cediendo espacios de autonomía y autodeterminación a pueblos sobre la base de su diferenciación con respecto al resto del país. Las demandas específicas de reconocimiento fueron privilegiadas por sobre las universales de igualdad en lo que Fraser (2006, 2008) denominó el tránsito de la redistribución al reconocimiento que surge a partir del fin de los regímenes comunistas como una tendencia global. Los derechos sociales y la redistribución dejan de estar en primer lugar de la agenda democrática y se privilegia la ampliación de derechos políticos, civiles y culturales en contextos de retirada de las funciones básicas del Estado. Sin embargo, eso no implica que los derechos sociales dejen de estar en el centro de las demandas sociales y que su dilación contribuya a una conflictividad social irresuelta.

Mientras que los gobiernos nacionalistas intentaron aumentar la cohesión social a través de la integración de colectivos históricamente excluidos a proyectos universalistas y homogeneizantes, con la transición democrática se lo hizo enfatizando el reconocimiento de la diferencia. El problema nunca fue resuelto: los proyectos nacionalistas buscaban incluir a colectivos excluidos como los indígenas a un proyecto de nación blanco-mestizo, perpetuando su exclusión en términos culturales. A partir de la doble transición, en cambio, los grupos culturales diversos son reconocidos en su particularidad por una serie de condiciones globales que favorecen sus luchas identitarias, pero son excluidos en términos sociales, acelerando la brecha social que les separa del resto de

la población. Como resultado, son los mismos pueblos indígenas, empoderados por su reconocimiento -a través de sus organizaciones sociales que nacen en lo local por el proceso de descentralización- los que en el caso de Ecuador encabezaron las luchas anti-neoliberales.

Cuarto, la descentralización en Ecuador reprodujo un esquema con poca capacidad de articulación e hiper-fragmentación territorial. El número de municipios aumentó considerablemente, convirtiéndose en el espacio privilegiado para ejercer la descentralización. Adicionalmente, se crearon las juntas parroquiales como un nuevo nivel de gobierno local todavía más pequeño y no se logró concretar ninguna articulación de todos los nuevos gobiernos sub-nacionales con el gobierno nacional que estaba en franca crisis por las políticas de ajuste estructural y la multiplicación de pequeños intereses en la institucionalidad. El nivel intermedio, que permitiría tal articulación, no existió como proyecto en la descentralización de los noventa (Carrión, 2007). Así la fragmentación territorial fue el eje problemático del esquema de descentralización cristalizado en la Constitución de 2008 (Ortiz, 2007; Carrión, 2007).

La descentralización dio cabida a los ánimos autonomistas de élites económicas locales como en el caso de Guayaquil, así como a élites tradicionales que buscaban perpetuar su control político sobre ciertos territorios como en el caso de muchos municipios de Cuenca, Manabí y otras partes del país. Por otro lado, fue el espacio proclive para dar un lugar a nuevas organizaciones sociales comunitarias que emergían en el contexto democrático y generaron una ola de nuevos liderazgos sobre un territorio específico, así como a luchas autonómicas de los pueblos y nacionalidades. Ese espacio se construyó a través de un esquema de fragmentación territorial acompañado de un repliegue de las funciones articuladoras del Estado nacional. He ahí la gran contradicción de un proyecto que sólo terminaría por morir en el seno de sus propias contradicciones. Montufar (2001) denominó al Estado ecuatoriano de inicios de siglo como un “Estado predatorio” en el que se asigna y distribuye los recursos de forma arbitraria y a costa del despojo de otros. Los grupos que más poder de influencia alcancen terminarán definiendo el destino de los recursos nacionales. El esquema de descentralización a la carta de los noventa sólo puede ser entendido en dicha tendencia.

La fragmentación producida como efecto de una descentralización con multiplicación de niveles de gobiernos, con presiones para ejercer control económico sobre circuitos locales de comercio global, con autonomías territoriales en el marco de nuevos actores que emergieron en la democracia y un proceso de asignación de competencias a la carta, impuso límites a la gobernabilidad del propio sistema democrático. Maiwaring y Jonas (2003) documentaron que Ecuador tenía la distribución más fragmentada y menos nacionalizada del voto entre 17 países latinoamericanos comparados en su estudio. El

multipartidismo, unido al sistema presidencial era uno de los problemas más difíciles de solucionar en términos de gobernabilidad democrática. Congresos multipartidistas y esquema presidencial se hacían imposible la tarea de gobernar uno a otro y aportaban a la deslegitimación del sistema de partidos.

Con la entrada del nuevo siglo, Ecuador vivía una crisis social y política sin precedentes. La protesta se había convertido en uno de los mecanismos de resolución de conflictos en ausencia de un esquema institucional que otorgara la misma fuerza de gravitación sobre lo público al conjunto de actores sociales y políticos. El Estado y su lógica predatoria engendraron un sistema en donde los recursos se entregaban en función del poder y la capacidad de presión de grupos, impidiendo el nacimiento de un proyecto de ciudadanía universal en donde todos seamos iguales. En este contexto, la agenda redistributiva que tiene que ver con democratización de las oportunidades era dilatada, y los actores emergentes que surgieron al calor de la democracia reclamaron las pérdidas paulatinas de sus derechos sociales. La multiplicación de intereses dispersos se colocaron como agendas particulares en un Estado incapaz de cohesionar y articular (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999). De esta forma, la alta conflictividad social por las pérdidas en los derechos sociales, la fragmentación territorial, la dispersión de intereses particulares en el Estado y la crisis de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas, fueron los síntomas de un ciclo que se cerraba y de un proyecto de descentralización que fracasaba. Una coyuntura crítica (Collier & Collier, 1997) era el escenario en donde se gestaba un cambio de régimen hacia lo que se ha llamado post-neoliberalismo.

La descentralización ensayada en los noventa fue por tanto un proyecto inacabado, desordenado y fallido que no pudo culminar ni consolidarse en su totalidad (Ortiz, 2007). Eran evidentes algunos avances en la consolidación de gobiernos sub-nacionales, pero al mismo tiempo esto no hizo parte de un esquema de reforma integral de la institucionalidad pública (Barrera 2007). También fueron resaltables los avances en cuanto a la democratización producida en ciertas experiencias municipales de participación o el empuje que se dio a las luchas indígenas sobre la autonomía, pero al mismo tiempo hubo mucha fragmentación y dispersión de intereses y un Estado cuyas capacidades para cumplir con sus funciones básicas estuvieron limitadas.

3. TRANSICIÓN POST-NEOLIBERAL O EL ESTADO NEO-DESARROLLISTA: EL REGRESO DEL PÉNDULO HACIA EL ESTADO NACIONAL

A partir de la entrada del nuevo siglo, tanto en Ecuador como en muchos países de la región, fueron elegidos por voto popular gobiernos que emergieron por fuera de los canales institucionales y que alteraron el mapa tradicional de partidos en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el 2006 Correa y el partido Alianza PAIS llegaban

al poder, por primera vez, con la promesa de hacer una revolución ciudadana esperada por una sociedad civil que se había movilizadado al menos una década. El nuevo gobierno prometió alterar las injusticias sociales y las desigualdades que el esquema de liberalización financiera y la retirada del Estado provocaron.

La llegada de la revolución ciudadana era parte de lo que se denominó el nuevo ciclo de gobiernos de izquierda en América Latina. Algunas corrientes teóricas han denominado a dicho proceso como un ciclo post-neoliberal en su intento de alejarse de las políticas neoliberales y de ampliar los márgenes de acción del Estado nacional (Panizza, 2009; Macdonald L. and Ruckert, 2009). También se los entendió como experiencias que desafiaron al neoliberalismo mundial (Silva, 2009) o que lo interrumpieron (Goodale y Postero, 2015). Todas ellas coincidían en que el post-neoliberalismo era un nuevo ciclo en muchos aspectos pero que cargaba consigo también de bastantes continuidades respecto del neoliberalismo.

También se entendió a este ciclo como un periodo neo-desarrollista que reformuló las tesis estructuralistas de la CEPAL de período que fue desde los años 50's a los años 70's, incorporando algunos nuevos elementos en lo que tiene que ver con la innovación. “En este sentido, el sufijo ‘neo’ básicamente denota que no se trata de un proceso puramente ‘desarrollista’, pues a diferencia del desarrollismo planteado por los pioneros de la teoría del desarrollo Cepalista entre los años cincuenta y setenta, el nuevo enfoque promueve la articulación de tres estrategias: i) fomento de un proyecto nacional; ii) construcción de una política industrial, y iii) consolidación de un sistema de innovación nacional” (Alfaro y Cypher, 2016).

En el marco de las experiencias post-neoliberales o neo-desarrollistas de algunos países de la región, Alianza PAIS –el partido de gobierno– lideraría en Ecuador una reforma específica que daría un nuevo rumbo a las experiencias de desarrollo y de reforma del Estado. Esta nueva reforma cambiaría el esquema de descentralización ensayado en la doble transición en su intento de alejarse del esquema neoliberal corriente. El retorno del Estado central y su liderazgo sobre el nuevo modelo de descentralización son las dos dinámicas que marcaron el proceso durante la última década.

Siguiendo el aporte desarrollado por Falleti (2005) la descentralización sigue un proceso secuencial en América Latina que cambia en función de los actores y su liderazgo en el proceso. Según la autora, si el proceso empieza “desde abajo”, es decir desde los actores sub-nacionales, los actores locales desarrollarán un proceso de descentralización que empieza con la búsqueda de mayor autonomía y poder político, luego con una transferencia de recursos de forma discrecional, y finalmente una transferencia de competencias. Esta secuencia se corresponde, en gran medida, con el ciclo de descentralización neoliberal en

Ecuador ya que como se esbozó en la parte anterior, éste proceso fue en parte promovido por élites locales en contra de los gobiernos nacionalistas, por nuevos actores sociales que emergían en el contexto democrático o por nuevos liderazgos que surgían a partir de la ampliación de demandas por el reconocimiento.

Por otro lado, para Falleti (2005) si el proceso descentralización política se inicia “desde arriba”, la secuencia será diferente: el poder central primero definirá las competencias a transferirse y la secuencia empezará por una transferencia primero administrativa, luego de recursos y en último lugar de poder (Falleti, 2005). Esta teoría parece ser adecuada para entender el ciclo post-neoliberal y la secuencia que ha seguido la descentralización en este proceso. Es importante notar, no obstante, que el momento constitucional donde se definieron los principios del nuevo esquema de descentralización fue un momento participativo y con un amplio empuje desde abajo. Este hecho de la específica transición ecuatoriana –o boliviana- no está contemplado en el aporte teórico de Falleti. Luego, una vez que el Estado central asume el liderazgo para implementar y dar un sentido administrativo a la nueva descentralización, la secuencia desarrollada por Falleti ayuda a explicar el fenómeno. Efectivamente, en el momento post-constitucional adquiere un mayor énfasis la discusión sobre competencias, sobre la institucionalidad administrativa para transferirse, la legalidad (competencias y administración) y la transferencia de poder es algo que se esfumó en las discusiones administrativas – legales sobre el proceso de descentralización. Veamos de forma sucinta como fue el proceso desde el momento constitucional.

El nuevo esquema de descentralización se discutió en la nueva Asamblea Constituyente de Montecristi. Para ello analistas, gremios de los distintos niveles de gobierno y organizaciones sociales indígenas llegaron hacia un nuevo acuerdo sobre la descentralización. Los principales argumentos compartidos en las discusiones previas al enfoque de la nueva descentralización eran que la nueva descentralización se tenía que dar en el marco de un proyecto integral de reforma del Estado que recupere sus funciones como agente integrador (Barrera, 2007). En segundo lugar, el nuevo esquema tendría que buscar equidad territorial y solidaridad interregional, alejándolo del modelo de descentralización a la carta de los noventa (Falconí y Muñoz, 2007). Al mismo tiempo, el nivel intermedio se convertía en una propuesta compartida por varios sectores ya que favorecía la articulación en un contexto de hiper-fragmentación territorial que se heredaba del neoliberalismo (Carrión, 2007). Por su parte, los pueblos indígenas articulados a través de sus organizaciones nacionales, coincidían en la necesidad de avanzar hacia el reconocimiento de la plurinacionalidad, además de un Estado multiétnico y pluricultural, el Ecuador debía ser un estado plurinacional.

Casi todos estos acuerdos que vinieron desde diversos sectores fueron recogidos en la Constitución aprobada en el 2008, que puede considerarse como un nuevo pacto sobre el

nuevo esquema de descentralización. Con la nueva Constitución, la descentralización era parte de una reforma integral del Estado que buscaba aumentar los márgenes de acción y coordinación del Estado central en el proceso. Se pasaba de una descentralización a la carta a una descentralización progresiva y obligatoria. Se configuraban las regiones como un nuevo nivel intermedio para articular a los diversos niveles de gobierno y se reconocía la propuesta de la plurinacionalidad de los pueblos y nacionalidades indígenas que ahora ganaban autonomía sobre su territorio.

El esquema constitucional de la nueva descentralización fue profundizado en el nuevo Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que derogó las leyes separadas que se habían mantenido para cada nivel de gobierno e integró en una sola propuesta la nueva organización descentralizada del Estado. El artículo 105 del nuevo código definió a la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. Al mismo tiempo el COOTAD constituyó la primera ley que define y establecen los modos de gestión de las competencias exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales⁷⁸ que corresponden a cada nivel de gobierno. Quizá la parte sustantiva de la COOTAD es la definición de competencias por nivel de gobierno, lo cual coincide con la tesis de Falleti: un proceso de descentralización liderado desde arriba iniciará con la definición de competencias.

En un primer momento, el organismo de planificación del Estado, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), asumió el liderazgo de su implementación. En primer lugar, estableció una tipología de descentralización y desconcentración. El primer tipo corresponde a sectores privativos cuyo ejercicio sólo le corresponde al nivel central: defensa nacional, relaciones internacionales, registro de personas. El segundo tipo corresponde a sectores altamente desconcentrados y con baja descentralización como es el caso de educación, trabajo y empleo, industrias, salud. La tercera corresponde a sectores con alta descentralización como es el caso de agricultura, pesca, acuicultura, riego, ambiente, turismo, deporte, inclusión social, entre otros.⁷⁹ De forma paralela se crea el Sistema Nacional de Competencias y se integra el Consejo Nacional de Competencias (CNC) previsto en la COOTAD en donde participan los gremios de cada nivel de gobierno y es presidido por el nivel central⁸⁰. Se transfieren por primera vez algunas competencias de forma obligatoria a todos los territorios: riego, tránsito y transporte, cooperación, entre otros.

Entre lo establecido por la Constitución, lo definido por la COOTAD y el proceso de implementación es posible identificar ciertas tendencias y nudos problemáticos de

⁷⁸ Las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno adquieren el carácter de obligatorio y progresivo.

⁷⁹ La explicación detallada de esta tipología se puede encontrar en el documento de Senplades (2012) Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democratica-del-Estado.pdf>

⁸⁰ Lo preside el Presidente y en su representación el Secretario Nacional de Planificación.

este nuevo esquema de descentralización ensayado por Ecuador hasta la fecha. Intentaré esbozar aquí algunas hipótesis de la problemática actual de descentralización en el país y ejemplificarla con el trabajo de campo y entrevistas hechas a actores en diversos territorios así como con marcos teóricos conceptuales que nos sirvan como herramientas analíticas para entender la dinámica actual de descentralización.

La hipótesis central tiene que ver con que el ciclo post-neoliberal o neo-desarrollista en Ecuador buscó aumentar el margen de acción del Estado como agente integrador, cohesionador, modernizador y regulador de la economía. Esto, generó una descentralización que disminuyó los grados de autonomía y autogobierno de los niveles sub-nacionales. El proyecto nacional-desarrollista de Alianza PAIS en su intento de recobrar la rectoría en el nivel nacional y construir un Estados más robusto, favoreció un esquema de desconcentración que fue privilegiado por sobre el esquema de descentralización. En segundo lugar, el dinamismo participativo experimentado en los municipios en la década de los noventa se vio relegado por varias causas que explicaremos más adelante. Finalmente, el proceso de autonomías indígenas a partir del esquema de la plurinacionalidad tuvo límites por varios elementos que pueden explicar esta problemática en el contexto actual.

4.1. Mayor presencia del Estado en el territorio, re-centralización de la política pública y prioridad al proceso de desconcentración

Desde la transición hacia el post-neoliberalismo, en Ecuador se observa un intento de recobrar las capacidades estatales y la rectoría del Estado. Es posible que en este ciclo la centralidad del Estado nacional en tanto rector de la política pública haya generado límites a las posibilidades de las iniciativas locales de incidir en la orientación política pública. El Estado nacional amplió su penetración en el territorio a través de la desconcentración. Las teorías sobre la gubernamentalidad y el poder infraestructural nos pueden dar algunas pistas para entender las reformas del Estado ensayadas en la última década en Ecuador. Según Mann hay dos formas de poder ejercidas por el Estado para ejercer su gobernabilidad o su hegemonía sobre un territorio específico: el poder despótico que es el ejercicio del Estado a través de la fuerza, y el poder infraestructural. “Podemos denominar poder infraestructural a la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2006:6). La penetración infraestructural, de acuerdo a Mann es una acción de larga duración, con un papel activo del Estado en la política y la sociedad.

En términos de distribución del poder político, fiscal y administrativo, el retorno del Estado sostuvo efectos gravitantes durante la última década: “Se debe considerar que, durante los procesos de re-centralización estatal, las relaciones entre lo local y lo nacional

se transforman debido a la expansión de la capacidad infraestructural del Estado, el mismo que altera las relaciones de éste con la sociedad civil (Mann, 1997: 90).

Este esquema generó dos efectos. Por un lado debido al importante aumento del poder infraestructural del Estado en el territorio, se resolvieron una serie de problemas de inequidad y de brechas de desigualdad y se amplió la provisión universal de servicios estatales. Por otro lado, el proceso de desconcentración administrativa del Estado nacional en el nivel central a órganos desconcentrados dependientes administrativamente del nivel central fue el motor que guió a la nueva administración del Estado por encima de la descentralización. Pero también en aquellos sectores de alta descentralización, en donde el Estado central cede a los gobiernos sub-nacionales la competencia como el caso de educación o riego, el problema de la re-centralización siguió vigente. Tomaré educación para ejemplificar el primer caso y riego para ejemplificar el segundo caso. La problemática de re-centralización es común tanto a los casos de alta desconcentración como al caso de alta descentralización.

Educación fue considerado un sector en el que se aplicaría un esquema de alta desconcentración y baja descentralización (SENPLADES, 2012). Debido a que el Estado asume mayores responsabilidades sobre la educación pública se puede evidenciar un modelo redistributivo en Ecuador. De acuerdo a los datos de la CEPAL de asistencia escolar por quintiles, el modelo en la última década ha privilegiado el acceso y la permanencia de los quintiles más pobres de la población al sistema educativo regular. La población entre 7 y 24 años del quintil 1 pasa de 66,7 (2000) al 81,6 en el 2013 siendo el quintil que más incrementa su asistencia regular a la escuela o colegio. Una de las consecuencias del incremento de la permanencia en el sistema escolar ha sido el incremento -sin precedentes- en el acceso a la secundaria o la educación media de los quintiles más pobres de la población.⁸¹

La brecha de permanencia ha disminuido y el modelo ha privilegiado a los sectores más excluidos en términos económicos. A diferencia de las políticas educativas de la etapa anterior, las políticas post-neoliberales no sólo incrementan el acceso a la educación básica sino que reducen brecha de deserción y posibilitan así mayores accesos a la educación media y superior de los sectores más afectados por la pobreza. Esto se hace a través de dos mecanismos importantes: aumento de la inversión social en educación pública y gratuita y programas de transferencias directas que redujeron la alarmante deserción escolar experimentada en la década de los noventa en el área rural y entre los quintiles más pobres. Según los datos de la CEPAL, en Ecuador la inversión social por habitante pasa de 75 dólares en el 2000 a 227 dólares en el 2013 (último dato disponible). En Ecuador el gasto social y la recuperación del Estado como proveedor de servicios públicos ha sido el eje central para la redistribución la última década.

⁸¹ La esperanza de vida escolar de los sectores económicamente excluidos en el neoliberalismo era menor: la mayoría de niños de familias pobres apenas podían terminar la educación primaria. 5.5 de cada 10 niños en Ecuador en el área rural no concluían la primaria.

Educación es quizá el caso de mayor penetración o ampliación del Estado infraestructural, en los términos descritos por Mann (2006) en el territorio durante la última década. La nueva política pública se desconcentró en 1200 circuitos, 140 distritos y 7 zonas. Los circuitos integran a varios centros educativos con el objetivo de compartir e integrar recursos educativos. Los distritos en cambio son nuevas administraciones del Estado para educación en el territorio y se configuran con el objetivo de acercarlo y facilitar entre otras cosas, trámites administrativos de las escuelas, de padres de familia y estudiantes. Esto ha representado una desconcentración de tareas administrativas en el nivel central y ha facilitado la eficiencia con la que se da respuesta a los trámites de la comunidad educativa y también la resolución de conflictos.

El director del distrito Colta–Guamote al que visitamos en el marco de esta investigación es un ejemplo del funcionamiento actual de los distritos. Su director, cuenta con una vasta experiencia en el campo educativo. Su vida profesional comenzó cuando era profesor de una escuela uni-docente. Su trayectoria expresa los cambios institucionales ocurridos en el territorio en el ámbito de educación: “fui docente de una escuela uni-docente, luego de una institución de nivel medio, luego rector, luego técnico en la dirección de educación bilingüe de Chimborazo, luego fui a trabajar en la zonal como analista de planificación y ahora soy director distrital” (Entrevista a Segundo Yépez). El camino emprendido por Segundo da cuenta de los diferentes momentos políticos y de los cambios en la descentralización actual y en el esquema institucional que ha adquirido el Estado en el territorio.

Tanto las escuelas uni-docentes, como la dirección de educación bilingüe son parte de una institucionalidad en pleno proceso de transformación y debilitamiento. Los actores que como Segundo fueron parte de ese modelo, se han re-acomodado en las nuevas oficinas desconcentradas del ministerio donde hoy se localizan la mayor parte de recursos humanos. En el caso de educación en el municipio de Guamote hay una descapitalización de recursos humanos en el nivel sub-nacional y una transferencia de los recursos más técnicos a las nuevas oficinas desconcentradas de educación que representan al nivel nacional en el territorio. Doce personas del distrito venían de otras oficinas de educación en el territorio que hoy bajo el nuevo esquema o habían desaparecido o habían reducido sus márgenes de acción -direcciones provinciales bilingües, direcciones de educación en el municipio. Posiblemente esta dinámica se repita en gran parte del país y nos da cuenta de cómo la desconcentración es hoy una estrategia mucho más dinámica que la descentralización.

El distrito Colta – Guamote tiene un personal de quince personas aproximadamente. Su función principal es la de realizar trámites administrativos para los que antes la gente tenía que viajar a Quito -títulos de bachilleratos, cambios de docentes, reclamos de

padres de familia, cambios de cupo. Además de trámites administrativos en esta oficina, quizá por la trayectoria de Segundo, se resuelven muchos conflictos locales en el ámbito educativo: padres que demandan el despido de profesores, disputas entre profesores, demandas de acoso de profesores, demandas de violencia, maltrato, padres que solicitan obras de infraestructura en su escuela, cambios de cupos, etc. El Estado se ha acercado a la población en este caso bajo un esquema desconcentrado. Es observable efectivamente un esquema de mayor eficiencia administrativa para resolver problemas y trámites de la comunidad en el territorio, pero en este caso se lo hace bajo un esquema desconcentrador y no descentralizador.

Por otro lado, las ex direcciones bilingües que tenían autonomía y que se habían convertido en los espacios donde emergían liderazgos indígenas han desaparecido. La educación intercultural bilingüe –en general– perdió autonomía y ahora es parte integral del Ministerio de Educación. Las direcciones de educación en el municipio de Guamote también han cambiado dramáticamente su configuración. Si antes el municipio con la comunidad eran los encargados de la infraestructura escolar, hoy, la mayoría de obras educativas se hacen a través de Ecuador Estratégico o del Ministerio de Educación (unidades del milenio, nuevas escuelas y colegios) que son parte del nivel central. El equipamiento educativo, la única competencia que todavía se descentraliza en el ámbito de educación, responde a estándares de calidad dictados por el ministerio a nivel central. Cuando el municipio quiere intervenir en ello, las personas contratadas en la región o el distrito serán las encargadas de dictar los nuevos estándares para el equipamiento. También los equipos de los distritos educativos son ahora los que reciben las demandas de la población en infraestructura, porque se han convertido en la referencia de la población en el tema educativo en su territorio. La población no diferencia qué competencias son de la oficina desconcentrada y cuáles del municipio: en su imaginario ahora existe una unidad dedicada a todo lo que tiene que ver a educación que es el distrito, así que es ahí donde hoy se depositan todas las demandas de la población. Como resultado, la mayoría de obras de infraestructura, arreglos de aulas, escuelas nuevas se han hecho a través de las nuevas oficinas desconcentradas del Ministerio De educación en este territorio que coordina con el municipio pero en la práctica lidera las acciones en el campo de la educación.

Hagamos una revisión del caso de riego, que sería en cambio un caso de alta descentralización. Efectivamente la transferencia de riego fue una de las primeras competencias en ser transferidas en el nuevo modelo de descentralización. En este caso, todas las prefecturas tuvieron que asumir la competencia. Para la transferencia de fondos se estableció una tipología de provincias en base a una fórmula matemática que proyectaba los gastos corrientes y de inversión de los sistemas de riego. Los recursos se asignaron en base a esta fórmula. Según el experto Hidalgo (2016) el caso de riego, pese

a ser una competencia altamente descentralizada, muestra también una tendencia a la concentración del poder en el nivel central por varias razones que veremos a continuación.

En primer lugar, la política nacional en riego siguió siendo definida hasta el 2012 en el Ministerio de Agricultura y desde mayo del 2013 en la Secretaría de Agua. Estos órganos, según el experto, universalizaron la política pública de riego y drenaje, asumiendo una homogeneidad territorial que es un inexistente en la realidad territorialmente heterogénea del país (Entrevista a Juan Pablo Hidalgo). Aunque el Plan Nacional de Riego establecía las heterogeneidades del territorio y casos específicos en el país y además fue construido de forma participativa, en la práctica la implementación de dicho plan sería muy costoso, por lo que en la parte de la implementación, el órgano rector optó por un modelo más homogeneizante en donde el criterio de eficiencia primó por sobre el de heterogeneidad territorial.

A pesar de que se hizo un esfuerzo de transferir recursos junto a las competencias, de forma inédita en el país, los recursos transferidos no fueron suficientes para ejercer la competencia a cabalidad (Hidalgo, 2016). También muchos gobiernos provinciales utilizaron los recursos de la competencia de riego para cubrir otras prioridades del gobierno provincial. Esto es algo que pudimos confirmar en el trabajo de campo realizado para esta investigación. Algunos gobiernos provinciales aseguraron que usaron los recursos destinados para riego para cubrir su gasto corriente por los retrasos en las transferencias en los dos últimos años (Entrevista al Consejo Provincial de Tungurahua). Finalmente, la problemática más importante en relación con los recursos tiene que ver con el desequilibrio entre los recursos transferidos por el Estado central hacia los gobiernos sub-nacionales para el ejercicio de una competencia y los centralizados en el nivel central. Por ejemplo, los mega-proyectos de infraestructura hidráulica a cargo de la SENAGUA tienen ingentes recursos que no son comparables con lo que se transfiere a los gobiernos provinciales para riego. Desde 2012 hasta el 2017 se planificó una inversión alrededor de 1'130.000.000 para estudios y construcción de obras a cargo del nivel central (MICSE, 2015) mientras que entre el 2012 y el 2015 se ha transferido un total de 200 millones a todos los gobiernos provinciales para gastos de mantenimiento, operación e inversión en riesgo⁸². Este dato sólo es uno de los datos que muestran el desequilibrio entre las posibilidades de penetración estatal del nivel central en el territorio y el nivel sub-nacional. Es evidente que el Estado central lo hizo de forma abrumadoramente más grande que los niveles sub-nacionales en este periodo.

En tercer lugar, un nudo problemático de la descentralización en el caso de riego según Hidalgo (2016) fueron las capacidades técnicas y operativas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD'S), las cuales son heterogéneas. Muchos gobiernos provinciales tienen prácticamente una incapacidad técnica para asumir las competencias. Algunos

⁸² Hidalgo (2016) en su estudio cita a CNC 2016 para obtener estos datos.

como el caso de Tungurahua, tienen una trayectoria de más larga data y han fortalecido sus capacidades técnicas. Pero en otros casos como Esmeraldas, Los Ríos o las provincias orientales, a pesar de tener la competencia y los recursos no tienen posibilidades técnicas de ejercerla. Esto ha sucedido porque el esquema no ha dado énfasis a la transferencia de capacidades, lo cual en el futuro puede incidir en desequilibrios territoriales. Los GAD's con capacidades institucionales más desarrolladas podrán beneficiarse del nuevo modelo. Aquellos que las tengan desarrolladas de forma precaria, en cambio, están profundizando su dependencia del régimen central. La formación de capacidades y transferencia de recursos humanos del nivel nacional hacia el territorio es una tarea pendiente en el actual proceso de descentralización.

En resumen algunas dinámicas del proceso actual que marcan tendencias hacia un esquema que favorece la desconcentración y la re-centralización por encima de la descentralización son: a. definición de la rectoría de la política en el nivel nacional con débiles articulaciones de los planes territoriales; b. transferencia de capacidades técnicas de gobiernos autónomos descentralizados (GAD'S) hacia oficinas desconcentradas del Estado nacional; c. recursos desequilibrados entre el Estado nacional y los GAD'S, aunque hubo mayores desembolsos a los GAD'S hubo un mayor diferencia en la proporción entre lo gastado por nivel central y lo gastado por los órganos sub-nacionales⁸³; d. énfasis en la discusión de competencias y eficiencia administrativa por sobre la transferencia de capacidades y poder, como Falletti (2005) prevé en su esquema secuencial de la descentralización liderada desde arriba; d. homogeneización y universalismo de la política pública por sobre la heterogeneidad del territorio. Todos estos elementos son indicativos de las diferencias en la capacidad de penetración del territorio y de legitimación de las acciones por parte de la ciudadanía entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El énfasis redistributivo imprime un Estado con un poder de penetración infraestructural (Mann, 1997) que no tiene parangón en la historia democrática del país, pero también limita la capacidad de acción y respuesta de los niveles sub-nacionales. La desconcentración es un proceso mucho más dinámico que la descentralización.

4.2. Cambios en el dinamismo local:

Tras la llegada del gobierno de Alianza PAIS y el retorno del Estado, ocurrió un repliegue del dinamismo organizativo local. Pese a la implementación de un esquema que ordena el proceso de descentralización, define claramente competencias por niveles de gobierno y entrega competencias con recursos, se redujo el dinamismo local que depende de la capacidad autónoma de los GAD'S de generar política pública territorial vinculada a problemas colectivos. Algunos factores como la menor capacidad de las organizaciones

⁸³ Ver cuadro sobre Gastos por Niveles de Gobierno, en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, p. 30.

sociales tradicionales, la menor ayuda para el desarrollo y una transformación social muy dinámica liderada por el Estado central pueden jugar un rol al respecto.

Según Van Cott (2005), el caso ecuatoriano de finales del siglo pasado destacó por la importancia de la organización social y sus posibilidades de hacer redes densas e interconectadas. En efecto, a partir de la década de los 90, la participación organizativa en el Ecuador se caracterizó por su acción en red su coordinación de acciones. Así se explica la creación de la Coordinadora de Movimientos Sociales en 1995, que agregó a organizaciones sindicales, asociaciones de trabajadores, organizaciones mutuales, campesinas e indígenas del país; o de una serie de confederaciones y organizaciones de cuarto grado como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador cuyo fin fue agregar desde las bases organizativas indígenas de la sierra y la Amazonia hacia ámbitos nacionales (Martí y Bastidas, 2012). La descentralización fue uno de los elementos clave que dio impulso al proceso organizativo: nuevos liderazgos emergieron en el nivel local.

Los municipios fueron dinámicos en su capacidad de conexión, muchos municipios como he situado en la parte anterior fueron laboratorios de participación local y se conectaron con otros municipios donde se gestaron experiencias similares, lo cual favoreció la articulación en red de organizaciones. La configuración organizacional del movimiento indígena en el nivel nacional no podría explicarse sin las interconexiones de los liderazgos emergentes en el nivel local. La capacidad de hacer red entre liderazgos locales al nivel nacional fue la especificidad que hizo del movimiento indígena ecuatoriano el más fuerte de Latinoamérica en su momento (Yashar, 2005:85).

La obra de Tarrow (2004) es una referencia fundamental para entender los cambios en las dinámicas de participación y articulación local en el último periodo. La hipótesis fundamental de Tarrow es que muchos actores políticos colectivos nacen gracias a la existencia de una Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) favorable, y ésta puede deberse a algunas circunstancias: bajos niveles de cohesión de la élite en el gobierno, alineamientos electorales, disponibilidad de aliados, cambios institucionales, entre otros. Cuando las élites están divididas o cuando hay alineamientos electorales favorables y aliados internos como externos, y una institucionalidad que permite la emergencia de liderazgos -como lo fue la descentralización- las organizaciones pueden encontrar una ventana favorable a la participación.

Como hemos señalado, Ecuador es un país que en la última década ha transitado de un esquema neoliberal hacia uno post-neoliberal o neo-desarrollista. Este tránsito sin duda ha alterado la estructura de oportunidades políticas para la organización y participación popular. En primer lugar, durante la doble transición, la cohesión de la élite en el poder fue muy débil, las élites más modernizantes querían una integración mayor al capital

global, mientras que había una élite más tradicional que reclamaba su control político y económico sobre ciertos territorios y estaba en contra de la competencia económica que traía la apertura hacia el capital transnacional. Existieron varios proyectos de descentralización en disputa, así como de transformación del Estado. Estos elementos pueden ser leídos también como una muestra de la división de las élites. La incapacidad de un proyecto de élite cohesionado se reflejaba en la altísima fragmentación partidaria que caracterizó el escenario neoliberal. Este hecho fue sin duda una ventana de oportunidades para la participación social que, de forma coordinada, ejerció control sobre élites divididas e interrumpió gobiernos con el apoyo de las mismas élites que bloquearon unas a otras su ejercicio de gobierno.

Cuando Alianza PAIS llegó al gobierno, la situación cambió. Primero porque AP se convirtió en el partido con mayor número de escaños en la Asamblea Nacional, es decir, ocurrió un alineamiento electoral favorable para la élite gobernante. Segundo, porque logró tener un alto grado de cohesión interna bajo un liderazgo presidencial fuerte. Este hecho significó menores posibilidades para que las organizaciones locales puedan encontrar ventanas de oportunidad en la incidencia de sus acciones. Adicionalmente, la disminución de aliados externos por la reducción visible de fondos de cooperación para ayuda y de incidencia de organizaciones no gubernamentales en las luchas sociales fue también un factor de cambio de este nuevo momento. Estos hechos marcaron una estructura de oportunidades políticas menos favorable a la participación política local en esta etapa.

Además de los factores anteriormente mencionados, los cambios institucionales que generaron una mayor penetración del Estado nacional en el territorio, produciendo un efecto redistributivo (Mann, 2006). Esto generó un alto grado de legitimidad de las acciones del Estado en muchos territorios y engendró nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Las nuevas representaciones desconcentradas del Estado nacional en el territorio fueron nuevos intermediarios de la relación Estado – sociedad civil en el territorio. En este contexto, las organizaciones sociales han vivido una transformación profunda marcada por la mayor presencia del Estado central en el territorio: divisiones internas entre adeptos al proyecto político vigente que ha gozado de mayor legitimidad y resistentes al mismo; mayores niveles de inclusión económica que cambia la dinámica de las luchas; competencia en la relación Estado – sociedad entre GAD'S y Estado central desconcentrado. Todo es indicativo de un terreno más complejo para la participación y el dinamismo local.

Como fruto de este escenario más complejo para la participación y la emergencia de nuevos liderazgos, muchos de los municipios que en el periodo neoliberal fueron espacios de dinamismo político, han pasado o a subsumirse al liderazgo del partido en

el gobierno nacional, como el caso de Guamote, o a encontrar muchas limitaciones para producir una dinámica local interesante que sirva como alternativa democrática. Recordemos que constitucionalmente tendrían muchas herramientas para reclamar autonomía y producir alternativas participativas, pero no lo han hecho, como es el caso de los distritos metropolitanos que podrían ganar enormes márgenes de autonomía con el estatuto (Entrevista Augusto Barrera). El dinamismo local que encontramos, como fruto de la influencia democrática de la descentralización en el periodo anterior, se ha visto profundamente transformado en este período.

4.3. Plurinacionalidad y demandas de autodeterminación identitaria truncadas:

El tercer nudo crítico que caracterizó al proceso de descentralización y autonomía actual, tiene que ver con los cambios que se han experimentado respecto de las propuestas de autonomía indígenas que emergieron en el marco del repunte de las demandas por la diferencia durante la doble transición.

Como vimos anteriormente, la doble transición favoreció a las demandas de reconocimiento de las diferencias, desplazando el acento en la redistribución de los gobiernos nacionalistas hacia el reconocimiento. Este desplazamiento, como hemos visto, caracterizó a una parte importante de las democracias en el mundo contemporáneo una vez que los regímenes comunistas expresaron su crisis y decadencia. Impulsados por una ola global a favor del reconocimiento de los pueblos e identidades y de una legislación internacional que resguardaba sus derechos de autodeterminación, los pueblos indígenas en Ecuador lograron tener incidencia en la legislación nacional. Ecuador fue, desde la Constitución de 1998, un país pluricultural y multi-étnico por primera vez en su historia.

Estas demandas expresaron su mayor punto de auge cuando la actual carta magna dio paso al reconocimiento de la plurinacionalidad, con lo cual los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos y montubios ganaron mayores márgenes de autonomía y auto-gobierno sobre sus propios territorios. Sin embargo, en esta década vemos que no han habido propuestas para construir autonomías de pueblos y que esta propuesta reconocida en la Constitución no se ha concretado. La pregunta entonces que queda por hacer es ¿por qué en un escenario constitucional y legal favorable, los pueblos indígenas no han logrado implementar su propuesta plurinacional?

Para el experto en pueblos indígenas, Armando Muyolema, el problema tiene que ver con que el Estado actual redujo los márgenes de autonomía para pueblos y nacionalidades en su esquema institucional, aunque en el marco legal los amplió. Para Muyolema, existe un decaimiento de los temas comunitarios porque “todos los sistemas de manejo comunitario

hoy bajo el argumento del corporativismo han sido disputados por el Estado Central. Hay una satanización de lo comunitario, de las organizaciones como corporativo”. En este marco escuelas comunitarias bilingües fueron cerradas para construir grandes escuelas del milenio, los sistemas de riego tradicional hechos por las juntas de agua fueron regulados por el Estado Nacional que ahora se considera el regulador de ese recurso estratégico, todo lo que provenía del mundo comunitario indígena fue disputado por el Estado, generando una crisis orgánica del sentido comunitaria y una consecuente incapacidad de construir propuestas de autonomías.

Una segunda explicación tiene que ver con que el Estado post-neoliberal ha favorecido una integración más acelerada a las dinámicas del capital global, aunque lo ha hecho produciendo una alta redistribución de la venta de minerales y petróleo, lo cual impone límites a la autodeterminación de pueblos indígenas sobre su territorio en la medida en que varios pueblos que podrían auto-determinarse territorialmente y generar propuestas de plurinacionalidad, están asentados en zonas extractivos que son considerados estratégicas por el Estado central que controla dichos recursos de manera privativa.

Sin embargo, otros análisis señalan que pese a estos límites, el reconocimiento de la plurinacionalidad es el alimento de las nuevas luchas por el territorio en contra del extractivismo que se están desatando en muchos territorios del país “Los gobiernos comunitarios se levantan en una ardua defensa de los territorios comunitarios frente al extractivismo minero y petrolero, el ejercicio de la administración de justicia comunitaria e indígena, la administración comunitaria del agua y la organización comunitaria de la producción agroecológica, entre otras” (Entrevista Floresmilo Simbaña, 2017). La lucha por la autonomía territorial en el marco de la expansión del capitalismo transnacional extractivista que genera desposesión (Harvey, 2004) será probablemente uno de los ejes centrales de la conflictividad en el futuro. Las luchas contenciosas sobre la autonomía territorial y sus resultados marcarán el curso que tome el proceso de autonomía y descentralización.

4. CONCLUSIONES

La doble transición al neoliberalismo y la democracia fue el escenario en el que se inscribió la primera ola descentralizadora experimentada en el país a finales de los años noventa. Esta tuvo una influencia tanto de las corrientes democráticas como de las neoliberales que confluyeron en el proceso de descentralización a la carta. Sin embargo, este proyecto no tardó en expresar contradicciones propias de la doble transición y engendró una altísima conflictividad por parte de los actores que se opusieron a las reformas neoliberales y fueron empoderados en los procesos de participación local. Esto dio paso a una coyuntura crítica acompañada de un cambio institucional que hemos denominados post-neoliberalismo o neo-desarrollismo.

Varias de las principales demandas populares que llevaron a Alianza PAIS al gobierno fueron de carácter social y redistributivas. Debido a que el neoliberalismo aumentó el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza y exacerbó el problema de la desigualdad en el país, una gran parte de la población se orientó hacia una propuesta de cambio en la que el Estado fragmentado reconstruya sus capacidades institucionales, fiscales y gubernamentales de generación de servicios públicos universales. De un Estado limitado en su capacidad se pasó a un Estado con mayor capacidad de respuesta y con un mayor margen de coordinación centralizada. Producto de ello, los márgenes de autonomía se redujeron, lo que incidió en el proceso de descentralización actual.

Bajo el nuevo esquema se avanzó en una propuesta articulada de descentralización que se orientó a producir justicia redistributiva y equidad territorial. También por primera vez en la historia del país se diseñó un esquema de descentralización obligatoria y progresiva, así como el nivel de articulación regional que solucionaría el problema de la hiper-fragmentación territorial que se heredaba del neoliberalismo. El COOTAD fue la primera regulación que diseñó un sistema de gestión de las competencias para cada nivel de gobierno. También por primera vez se contempló el traspaso de competencias acompañado con recursos.

A pesar de los grandes avances en el marco legal de la nueva descentralización, en la práctica es posible visualizar algunos nudos críticos sobre los que hemos reflexionado en este texto. El retorno de un Estado articulador, regulador, planificador y rector de la política pública generó límites al proceso de descentralización. El Estado central tuvo una mayor capacidad de penetración territorial, generó redistribución y alteró las dinámicas locales. Los nuevos gobiernos autónomos descentralizados tuvieron menor capacidad de incidir en la agenda que el Estado central desprendía en su territorio, los márgenes de autonomía se redujeron. El proceso de desconcentración tuvo mucho más dinamismos que el de descentralización.

En este nuevo contexto, se tejieron nuevas relaciones Estado–sociedad civil. El Estado nacional y su mayor presencia en el territorio disputó las fuentes tradicionales de la relación entre sociedad civil y gobierno local. Los actores locales y la ciudadanía tuvieron una mayor relación con el nuevo Estado desconcentrado. Al mismo tiempo el país vivió un cambio en la estructura de oportunidades políticas para la participación, lo cual sólo agudizó el cambio de las dinámicas de relación Estado – sociedad y alteró la estructura organizativa comunitaria y local que se había gestado durante la doble transición.

Es posible que el nuevo Estado neo-desarrollista de Alianza PAIS haya enfatizado las demandas de redistribución que son universales y se orientan hacia la igualdad. El

problema es que la diversidad cultural y sus diferencias no fueron incorporadas en la nueva política pública. Un Estado homogéneo fue el formato de penetración territorial y ello conllevó límites para la visibilización de la heterogeneidad territorial en la política pública, lo que obstaculizó los procesos de fortalecimiento de las autonomías de los pueblos y las nacionalidades indígenas. Por esta razón, las luchas por la diferencia sufrieron un decaimiento en este periodo. Adicionalmente, este nuevo Estado tendió a incorporarse al capitalismo global a través de su base extractivista y ello generó contradicciones con la autonomía territorial de pueblos reconocida a través de la plurinacionalidad. Dicha contradicción será la base de un nuevo ciclo de conflictividad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Agüero y Starks (1998) *Fault lines of democracy in post-transition of Latin America*. Miami: North-South Center Press/University of Miami
- Assies, Willem (2003) “La Descentralización en Perspectiva”, en Assies, Willem, Gobiernos Locales y reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, 2003, 13 34
- Barrera, Augusto (2007) “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 174-205.
- Barrera, Augusto; Ramírez Gallegos, Franklin; Rodríguez, Lourdes; (1999) *Ecuador, un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Ciudad - ILDIS - Abya Yala. Quito.
- Brysk, Alison (2007) *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford. Stanford University Press.
- Burbano de Lara, Felipe (2012) “Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz”, Argentina: CLACSO.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington D. C.: The World Bank.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Malden MA, Oxford: Blackwell.
- Carrión, F. (2007). “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador”. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 207- 224).
- Collier, David, and Steven Levitsky (1997). “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research”, *World Politics* 49(3): 430-451.
- Cypher, James y Alfaro, Yolanda (2016) “Triángulo del Neo – desarrollismo en Ecuador” en Revista *Problemas de Desarrollo*, Volumen 47, issue 185: 163 -186.
- Dagnino, Evelina (2007) “Citizenship: a Perverse Confluence”. *Development in Practice*, 17: 549-556.
- Falleti Tulia, (2005) “Una teoría secuencial de la descentralización Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, *Desarrollo económico* 46 No. 183, 317 356, IDES Buenos aires

- Fraser, Nancy (2006) La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, del libro “¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico” de Nancy Fraser y Axel Honneth, Ed. Morata, 2006
- Fraser, Nancy (2008) ¿De la Redistribución al Reconocimiento? *New Left Review*
- Frank, Jonas (2004) Decentralization in Ecuador. Actos, institutions and incentives. Editorial Nomos, Alemania.
- Gamarra, Eduardo (1994) “Market Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s”. Smith, William, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra A.(Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable: University Of Miami, North-South Center.
- Hidalgo, Juan Pablo (2016) Mega-proyectos hidráulicos y riego en Ecuador. Foro Nacional de Recursos Hídricos. (en proceso de publicación).
- Lee van cott, Donna (2004) “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes” en *América Latina Hoy*. Vol. 36.
- Mann, M (2006) “El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados” en *Revista Académica de Ciencias Sociales*, No. 5, UAM-AEDRI, Madrid (Publicación original, 1984)
- Martí i Puig, Salvador y Bastidas, Cristina (2012) “¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador”, en *Iconos*, septiembre 2012, FLACSO, Quito, pp. 19-33
- Ortiz, Santiago
- (1999) Participación ciudadana y desarrollo local. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala.
- (2007) “La frontera interior”. Reflexiones sobre una relación conflictiva”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 293-308
- Oxhorn, Philip D. y Graciela, Ducatenzeiler, (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Postero, Nancy and Goodale, Mark (2013) *Neoliberalism Interrupted*. Stanford: Stanford University Press.

- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Tarrow, S. (1997) *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- Torres, Victor Hugo (1999) *Guamote, el proceso indígena del gobierno municipal participativo*. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala
- (1999) *El desarrollo local en Ecuador: discursos, tendencias y desafíos*. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala
- Whitehead (1998) *Comparative Politics: Democratization Studies*. Goodin, Robert E. y Hans Dieter Klingeman, *A New Handbook of Political Science*, New York; Oxford University Press, 1998.

Documentos Oficiales:

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- SENPLADES (2012) *Plan Nacional de Descentralización*.
- Informe de Redición de Cuentas MICSE, 2015
- SENPLADES (2012) *Reforma Democrática del Estado*. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democrática-del-Estado.pdf>
- SENPLADES (2016) *Evaluación de la política de riego*.

ANÁLISIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO 1998 Y 2008.

Santiago Ortiz Crespo⁸⁴

1. DEFINICIONES CONCEPTUALES

1.1. Descentralización

La descentralización es uno de los ámbitos de la reforma del Estado. Diversos actores inciden a través de ella en su organización. Como señala Ibarra, los enfoques sobre la descentralización son diversos:

“Unos que provienen de los juristas que se focalizan al análisis de las competencias estatales y sub estatales, otros de los administradores que se enfocan en los temas de gerencia pública con principios como la eficiencia y eficacia, geógrafos que analizan la descentralización como un proceso que involucra la dimensión espacial del poder del Estado, las relaciones centro-periferia como los polos entre los cuales se pueden estudiar los vínculos entre el Estado central y los gobiernos locales y las corrientes de estudios urbanos y regionales en el que la descentralización se ha incorporado como una problemática específica vinculada a las políticas de desarrollo urbano y regional” (Ibarra, 2000, 220).

Sin descartar dichos enfoques, el presente estudio optará por una mirada que, desde la sociología política, comprende la descentralización como un proceso de reforma del Estado en el cual se re-distribuye una parte del poder centralizado a los gobiernos locales autónomos ubicados en el territorio —o lo que comúnmente se conoce como una distribución vertical del poder entre el centro y la periferia. Por ello la descentralización no debe ser vista solamente como un fenómeno jurídico-administrativo, pues atañe a las relaciones de poder que modifican la estatalidad a través de sus formas.

Prestar atención a las relaciones de poder significa prestar atención a dos dimensiones de las mismas: la fuerza, la estrategia y la orientación de los actores, que condicionan la descentralización, y por otra los cambios que produce la reforma en los actores.

1.1.1. Actores en la descentralización

Detengámonos a examinar las relaciones de poder entre los actores: existe una multiplicidad de elites, gremios, organizaciones sociales y políticas involucradas en la

⁸⁴ Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

descentralización, según la mayor o menor complejidad de las sociedades locales. En primer lugar, un actor propio de la descentralización son los entes gubernamentales locales y regionales de poder. Estos asumen funciones y competencias que configuran una racionalidad propia en sus relaciones y vínculos con el Estado central por una parte, y la sociedad civil por la otra. En segundo lugar están los grupos locales que ejercen el poder bajo mecanismos representativos. Esto permite identificar la presencia de élites políticas y burocráticas locales. En tercer lugar, los actores sociales y políticos -partidos y movimientos políticos, grupos empresariales, organismos laborales, asociaciones, ONG, entre otros-, con su capacidad organizacional y de influencia de las políticas locales (Ibarra, 2000, 191)

Y no se trata de tomar en cuenta solamente a los actores formales que participan en las instancias institucionales reconocidas por el Estado, sino también a los actores no 'formales' en quienes el Estado delega poderes tradicionales vía patrimonialismo, gamonalismo o clientelismo (Ibarra, 2000, 230). También están actores que tienen diversas identidades regionales y étnicas.

Todo esto conduce a la creación de una geometría compleja del poder en el que se encuentran los Estados nacionales, los gobiernos regionales y locales, los actores de la sociedad civil y las identidades locales potencializadas por los procesos de descentralización. "Así pues, los gobiernos locales y regionales son, al mismo tiempo, la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad civil, y la expresión de identidades culturales que, aunque hegemónicas en un territorio determinado, están escasamente representadas en las élites dirigentes del Estado nación. De modo que la descentralización produce un conjunto de pesos y contrapesos en la estructuración del Estado nacional" (Ibarra, 2000, 231)

El rol de la constelación de actores con potencial de organizar el interés colectivo son claves para reformas institucionales exitosas. Para Joerg Faust (año: página) son los partidos políticos los que deben organizar ese interés colectivo "Bajo estas circunstancias, los partidos políticos sí podrán asumir el rol de organizadores del interés colectivo, ya que sus intereses particulares se estarán acercando a los principios de una 'buena' descentralización". Este autor señala que ello no puede darse en sistemas de partidos atomizados, "donde cada partido actúa de acuerdo con los intereses particulares de un número muy limitado de electores. En dicho escenario, será casi imposible que los partidos sean capaces de agregar los intereses de los diferentes actores involucrados en un proceso de descentralización" (Faust, 2005, 6).

La descentralización estatal puede producirse por una combinación de presiones e iniciativas provenientes de los ámbitos subnacionales y nacionales "No es lo mismo hablar

de grandes distritos metropolitanos que pueden conducirse bajo una administración gerencial y una racionalidad burocrática, de ciudades medianas y pequeñas, o de espacios predominantemente rurales (Ibarra, 2000, 235).

En cuanto a la segunda dimensión. Reiteramos que la relación de la descentralización con los actores de poder se da tanto porque ellos definen el tipo y los alcances de la descentralización, cuanto porque las reformas institucionales producen cambios en las relaciones de poder y conflictos entre los actores involucrados dado que tiene impactos redistributivos. Es decir que una reforma en el sistema político al distribuir poder, de competencias y de recursos, produce ganadores y perdedores. Esto se refiere tanto a nivel vertical -entre el Estado nacional y los actores subnacionales- como a nivel horizontal “porque diferentes entidades en un cierto nivel subnacional van a competir sobre las características del sistema distributivo financiero y administrativo, lo que hace difícil una coordinación entre ellos” (Faust, 2005,5).

A esto se refiere Carrión cuando señala transformaciones a nivel del poder que son efecto de las reformas en la institucionalidad y la sociedad: “la descentralización es el proceso tendiente a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (Carrión, 2007, 32).

Para llevarla a cabo, el Estado central transfiere atribuciones, competencias y recursos a los gobiernos locales; relocaliza procesos de toma de decisiones en el territorio; rediseña sus formas institucionales; incentiva la inclusión de nuevos actores sociales y garantiza la participación de la ciudadanía. La descentralización promueve la democratización de los espacios públicos a través de la distribución del poder político entre el centro y las periferias de la estatalidad.

No hay que perder de vista que más allá de lo estrictamente político la descentralización también produce resultados en otros planos. Se dice que aquella no es un fin sino un medio. Los objetivos que pueden ser alcanzados son la construcción nacional, la democracia local, la eficiencia administrativa y el desarrollo económico y social. Igualmente se afirma que hay dos dimensiones básicas en el accionar estatal: su función de redistribución, es decir de mejorar el acceso de la población a los servicios sociales y su atención a las inversiones en infraestructura y promoción de estructuras productivas que permitan dar viabilidad socioeconómica a localidades y regiones.

Hay que tomar en cuenta que las dinámicas de poder se enmarcan en contextos en donde actúan diversos factores que inciden en la descentralización, Esto es por ejemplo el grado de homogeneidad o heterogeneidad de un país. Esta heterogeneidad configura

una multiplicidad de actores con identidades étnicas, culturales y políticas diversas, que disputan recursos y que se organizan y se jerarquizan, vertical y horizontalmente, en una compleja red de relaciones intergubernamentales a nivel subnacional. Durante su examen, esta visión no debe dejar de considerar factores coyunturales como las crisis económicas o la inestabilidad política, en donde los actores tienden a buscar intereses particulares de corto plazo y a dejar de lado estrategias coherentes y de largo plazo (Faust, 2005, 5)⁸⁵.

1.2. Autonomías y desconcentración

La distribución del poder soberano desde el centro a las periferias de la estatalidad también puede ser estudiada desde el concepto de *autonomía*. Entendemos la autonomía como la capacidad que tienen las entidades estatales de gobernarse a sí mismas dentro de un ámbito territorial. Esta capacidad de gobierno incorpora la facultad de la población de elegir o designar las autoridades, darse una legislación propia, contar con un sistema de justicia, detentar competencias de carácter ejecutivo en un territorio determinado e inclusive, potestades de control. Estamos hablando de una capacidad de gobierno que tiene una fiscalidad y legitimidad propias en la sociedad regional o local.

Albó y Barrios llaman a esto ‘cualidad gubernativa’. Las entidades que tienen esta calidad gubernativa son denominadas ‘entidades territoriales’. Para ellos la autonomía “consiste en incluir, en su estructura jurídica, órganos, funciones y competencias propias, parecidas a las del nivel estatal nacional, no por simple delegación sino con autonomía, entendida aquí preferentemente como su propio poder de legislar para sí” (2006:56).

Habría que agregar que la autonomía política o gubernativa, tiene autodeterminación, pero siempre acotada al ámbito territorial específico. Es decir, la autonomía no implica soberanía para una separación de la entidad territorial del Estado: la autonomía es capacidad de decisión dentro del ámbito territorial o autodeterminación interna, pero no externa. Diferenciamos esta autonomía de otras que tienen solo potestades administrativas, electorales o financieras. Hay que señalar que la autonomía y la descentralización no son lo mismo, pues la una surge y depende del traspaso de funciones y competencias del Estado central a los entes seccionales, mientras la otra implica un pacto constitucional de la comunidad política, que reconoce la capacidad gubernativa de los entes territoriales.

Díaz - Polanco concibe la autonomía como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales bajo:

⁸⁵ También es importante tomar en cuenta que, a la luz de la doble dinámica de la vuelta a la democracia y la emergencia del neoliberalismo, se pueden diferenciar los debates sobre descentralización entre un enfoque democratizador, que enfatiza la participación de los actores, y un enfoque neoliberal de supeditación al mercado y sus reglas, que privilegió la reducción del Estado, la privatización de lo público. Este análisis se lo realizó de forma detallada en el segundo capítulo del presente trabajo

“Un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos (Díaz, 2003:151)

Las autonomías étnicas son una forma de autonomía para pueblos y nacionalidades con derechos específicos a los cuales el Estado reconoce, entre otros derechos, el derecho territorial, es decir la capacidad de autogobierno y de toma de decisiones sobre su territorio. La noción subyacente es que los pueblos y nacionalidades tienen sus sistemas de gobierno propio sustentado en un derecho consuetudinario, en usos y costumbres y en una identidad cuya presencia ha sostenido una continuidad histórica en la geografía territorial. También hay autonomías que provienen de diferencias socio-históricas e identitarias a nivel regional, como ha sucedido en España con las comunidades autónomas.

La desconcentración, por su parte, es el “traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependiente” (Senplades, 2013). A diferencia de la descentralización, la desconcentración no busca transferir poder, sino acercar la provisión de servicios del Estado nacional al territorio a través de los órganos desconcentrados del mismo y con mayor eficiencia, para que las decisiones del ejecutivo se tomen más cerca de la ciudadanía. En un esquema desconcentrado el Estado Nacional sigue siendo el rector de la política pública.

La *desconcentración* se halla relacionada con el ámbito de una unidad administrativa que tiene que dotar un servicio específico a nivel local. Estas unidades administrativas carecen de control democrático y autonomía. Actúan como puntos terminales o una prolongación del Estado central a nivel local, tienen un papel fundamental en la tarea de penetración material del Estado en el territorio.

Por la desconcentración se entiende, según Ibarra, la relocalización espacial de la toma de decisiones, por ejemplo, la transferencia de alguna responsabilidad administrativa o de autoridad hacia los niveles inferiores del gobierno central, agencias o ministerios. En términos administrativos, determinadas funciones y servicios pueden ser cumplidas con mayor eficacia a nivel local, dada la cercanía de los funcionarios con el público.

Finalmente, para enfatizar los elementos comunes y diferencias entre autonomía, autonomía indígena y descentralización, compartimos el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15: Matriz comparativa entre descentralización, desconcentración y autonomías. Similitudes y diferencias.

	Legislativo	Régimen político	Territorio	Estructura
Descentralización	Monopolio legislativo nacional	Democracia representativa (elecciones)	Se mantiene ordenamiento territorial	Reforma que traspasa poder, competencias y recursos a los gobiernos locales
Autonomías Étnicas	Legislación (o Derecho Consuetudinario)	Designación según usos y costumbres	Puede cambiar el ordenamiento territorial	Cambio de la forma de Estado por acuerdo Constitucional (Estado autónómico es distinto que Estado unitario)
Desconcentración	No tiene capacidad normativa	Depende de las decisiones del poder central	Se organiza según el ejecutivo determine	Diversas formas: direcciones, subdirecciones, zonas, circuitos y distritos.

1.3. Poder infraestructural

De acuerdo a Mann (1997), el desarrollo infraestructural del Estado moderno consiste en su capacidad de penetrar el territorio y la sociedad civil con un papel activo del Estado en la política, el territorio y la sociedad. Actividades como la regulación de salarios, la imposición de tributos, el archivo y manejo de información, la construcción de vías, represas, puertos para que circulen las mercancías, redistribución de recursos y generación de servicios públicos, revelan que el poder del Estado se ha incrementado enormemente.

Para este autor, en la medida en que la sociedad requiere que sus actividades sean reguladas, emerge un poder autónomo del Estado que es el producto de la utilidad que presta la centralización territorial a la vida social. Es sobre esa base que se sustenta el poder infraestructural, es decir, la capacidad del Estado para penetrar el territorio.

Se debe considerar que durante los procesos de centralización o descentralización estatal, las relaciones entre lo local y lo nacional se transforman. Por una parte porque la expansión de la capacidad infraestructural del Estado altera las relaciones de éste con la sociedad civil (Mann, 1997: 90), por la otra porque las relaciones entre centro y periferia implican a actores locales que resisten, negocian y condicionan las intervenciones estatales (Migdal, 1988, cit. en Ibarra, 2014:21).

Así el Estado puede ser pensado también como un actor: tiene autonomía y actúa logísticamente, trasladando los efectos de sus decisiones a todo el país. Temas como la educación, el establecimiento de medidas y moneda, las vías, el transporte y los medios de comunicación son claros ejemplos de ello. Así mismo el Estado es el único que puede

formular reglas, mantener el orden y redistribuir la riqueza para todo el territorio. En ese sentido el Estado es una organización socio espacial, un actor que, conducido por élites estatales, tiene una voluntad de poder (Mann: 1997: 68).

1.4. Teoría secuencial de la descentralización

Tulia Falleti plantea una concepción dinámica del proceso de descentralización, superando las visiones estáticas que enfatizan en los aspectos jurídicos y normativos. Para la autora, lo que importa no es tanto qué competencias, qué recursos o qué facultades se transfieren sino la trayectoria de la descentralización que surge de unas relaciones de poder determinadas entre actores y niveles de gobierno, entre centro y periferia, y que condicionan el subsecuente proceso de reformas (Falleti, 2006:323).

Para esta autora es clave considerar el tipo de Estado que se quiere reformar pues las reformas tienen objetivos distintos según el tipo del Estado: en el Estado desarrollista la descentralización se orienta a fortalecer las regiones para potenciar la capacidad productiva, en la neoliberal se busca reducir el poder del Estado nacional (Falleti, 2006, 323)

El equilibrio de poder entre los actores se define como el grado de autonomía de los funcionarios subnacionales respecto a los nacionales en términos de autoridad legal, el manejo de los recursos económicos o la capacidad organizativa. Según Samuel y Mainwaring (2004), el equilibrio de poder puede tener cinco dimensiones según el grado en que aumenten o disminuyan los ingresos fiscales y los gastos, el nivel de gobierno encargado de la política pública, la forma de selección o elección de autoridades y la representación territorial de los intereses en la legislatura

El proceso depende de una amplia gama de actores: gobernadores, ministros, intendentes, asociaciones de gobiernos locales, sindicatos, elites locales y organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, los actores nacionales prefieren la descentralización administrativa -descargarse de responsabilidades- para luego ceder recursos -descentralización fiscal- y en último caso ceder poder. Los actores locales prefieren, en contraste, que en primer lugar sus autoridades sean nominadas localmente para que puedan expresar sus demandas fiscales y administrativas (Falleti, 2006, 323)

Por otro lado, el énfasis en uno u otro tipo de descentralización -política, administrativa, fiscal- determina también el grado de autonomía y de poder político para el gobierno local al final de la secuencia y del proceso. Las reformas en ciertas áreas interactúan con otras, reforzándolas o suprimiéndolas. Aquí se verá el nivel absoluto de descentralización, pero también el efecto de reformas previas en posteriores, (Falleti, 2006, 319).

La descentralización política abre espacios de representación política o electoral para los actores subnacionales, tales como elección popular de alcaldes, la constitución de asambleas legislativas o el fortalecimiento de autonomía subnacional. La descentralización administrativa tiene efectos contradictorios pues requiere fortalecer las capacidades del gobierno subnacional pero también requiere recursos: sin recursos o sin capacidades de gobierno, la descentralización administrativa implica una pérdida de autonomía para el nivel local, puesto que su dependencia respecto del nivel central se ahonda. La descentralización fiscal implica transferencias, cobro de nuevos impuestos o definición de la potestad fiscal de gobiernos subnacionales. Agrava la dependencia respecto del nivel central solo en aquellos casos en que un gobierno local no posea las capacidades para recaudar los ingresos fiscales descentralizados de forma autónoma.

Cuadro No.16. Secuencia de la descentralización y grados finales de empoderamiento de los gobiernos locales

Política → Fiscal → Administrativa	Alto
Administrativa → Fiscal → Política	Bajo
Política → Administrativa → Fiscal	Medio/bajo
Administrativa → Política → Fiscal	Medio
Fiscal → Administrativa → Política	Empate
Fiscal → Política → Administrativa	Alto

2. EL CONTEXTO: MODELO DE DESARROLLO Y ESTADO

La organización territorial del Estado tiene que ver con la distribución del poder y los cambios en el territorio. Es resultado de una correlación de fuerzas en cada etapa histórica. Centralismo y descentralización son fruto de procesos en los cuales se establece una relación de poder entre actores nacionales, regionales y locales, con diversos intereses territoriales.

Esas relaciones de poder están condicionadas tanto por las formas del Estado, como por los modelos de desarrollo en que ellos se enmarcan. Dado que vamos a realizar una comparación entre el modelo de descentralización a la carta y el modelo de descentralización obligatoria, examinaremos el contexto neoliberal (1982-2006) y el contexto actual de la Revolución Ciudadana (2007-2017). El primero contexto estuvo marcado por reformas orientadas a reducir el Estado, la crisis económica y la presencia de un sistema político multipartidista. El segundo, en cambio, estuvo caracterizado por

el retorno del Estado, la expansión económica y un régimen político hegemonizado por una sola fuerza, en que la oposición tuvo un papel marginal hasta al menos las elecciones del 2014. Esto, aunque el proyecto político fue resistido por sectores de la sociedad civil –empresas, cámaras, algunos GAD's locales, universidades, medios.

Antes de entrar en el examen de ambos periodos, ubicaremos algunos antecedentes que surgen del periodo desarrollista de las décadas del 60 y el 70, signadas por la centralización del poder de los gobiernos militares, el primer boom petrolero y la debilidad de los gobiernos seccionales, que recuperaron su autonomía política con el retorno democrático.

2.1. Los antecedentes (1950-1980)

A mediados de siglo XX, entre los booms exportadores de banano y petróleo, se fue forjando un modelo desarrollista que procuró la ampliación del mercado interno, políticas de fomento industrial, educación, salud, algunos derechos económicos y sociales, y que encontró en la dictadura militar de 1972 a 1976, su momento de mayor auge.

El territorio del país se transformó: la población migró hacia la Costa, produciéndose un intenso proceso de urbanización de ciudades intermedias, de Quito y de Guayaquil. A comienzos de los 70s, con el advenimiento del boom petrolero, la Amazonía dejó de ser un 'mito' -tal como la caracterizó una década atrás el Presidente Galo Plaza- para empezar a ser el territorio desde donde fluiría el recurso natural no renovable que modificaría territorialmente a esta región y al país entero, y en donde empresas trasnacionales y colonos entraron a disputar los territorios indígenas.

Todo este proceso permitió que el Estado central minara el poder terrateniente y los caudillismos, debilitando a gobiernos locales cuyas autoridades eran designadas desde el gobierno militar. El Estado asumió la conducción del desarrollo mediante la Junta Nacional de Planificación y creó organismos de desarrollo regional -separados de los gobiernos seccionales- para fortalecer potencialidades locales: entre ellos el Centro de Reconversión Económica del Azuay -CREA-; el Consejo de Rehabilitación de Manabí, CRM y el Programa de Desarrollo del Sur -PREDESUR. En ese entonces, la Junta mencionada elaboró varias propuestas de regionalización para el país, pero que no lograron concretarse (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 184-185).

Con el boom del petróleo el Estado afirmó su capacidad de intervenir en la economía. Los gobiernos seccionales fueron controlados por el Estado, quien les asignó sus presupuestos, controló sus fuentes financieras y asumió una serie de competencias que antes les correspondían a los primeros, provocando una pérdida del papel de los municipios en tanto espacios locales de gobierno (Ramón, 2004: 183).

Es importante comprender la organización territorial del Estado para este período. Con ello nos referimos a la forma en la que el sistema político administrativo del Estado -o lo que se conoce como división política administrativa- se configura a nivel territorial, es decir “toda actividad que el Estado despliega y las instituciones que este crea con el propósito de tomar control de su territorio nacional” (Maiguashca, 1981, 357).

El Estado se organizó en el territorio mediante estructuras nacionales y subnacionales que se expresan territorialmente. El carácter del Estado fue unitario, rasgo presente en todas las constituciones. Sostuvo una estructura central y se organizó por ministerios con un fuerte carácter sectorial, lo cual segmentó la administración pública e impidió una visión y gestión integradora del territorio. En el régimen central se contó con organismos a nivel nacional -los Ministerios-, provincial -las direcciones- y cantonal -las áreas.

Entre los gobiernos seccionales estuvieron los Consejos Provinciales -orientados al desarrollo provincial y sus vías, y los cantones -con sus Municipios orientados a prestar los servicios públicos urbanos. El Estado ecuatoriano tuvo al final del periodo desarrollista tres niveles: nacional, provincial, cantonal.

Es sobre esta realidad que se construyó la arquitectura del Estado central (des)concentrando gran parte de las funciones, competencias y recursos. En el siguiente cuadro podremos ver cómo el Estado nacional concentró cerca del 80% de los recursos y gran parte de las competencias, mientras el gobierno provincial apenas poseía el 4% de los recursos, y los municipios el 11% de los recursos. El 5% restante estuvo destinado a los organismos de desarrollo regional (Ortiz, 2010a, 19). En cada nivel de gobierno existía un ejecutivo y un legislativo: Presidente y Diputados, Prefecto y consejeros, alcalde y concejales.

Cuadro No. 17. Organización del Estado: niveles de gobierno⁸⁶

Ámbito	Entidad territorial	Funciones y competencias Ejecutivos	Recursos Fiscales	Representación
Nacional	Ejecutivo Legislativo Judicial	Seguridad interna y externa, finanzas, gobierno y relaciones exteriores, salud, educación, seguridad social, ambiente.	80%	Elección Presidente Congreso
Provincia (23)	Consejo Provincial	Obras públicas provinciales	4%	Elección Prefectos Consejeros
Cantón (221)	Municipio	Desarrollo físico del cantón, obras públicas y servicios públicos urbanos	11%	Elección de alcalde y concejales

⁸⁶ Elaboración del autor. Un 5% del presupuesto adicional fue destinado a los organismos de desarrollo regional, que fueron eliminados en la Constitución del 2008

2.2. La doble transición: democracia y neoliberalismo (1980-2006)⁸⁷

Para 1979 se aprobó una nueva Constitución donde se reconocieron estos tres niveles de gobierno, y se reestableció el régimen democrático, dando lugar a procesos electorales en todos los niveles del Estado. Es a partir del proceso de retorno democrático en el que los gobiernos subnacionales recuperaron la autonomía política, con la elección popular de alcaldes y prefectos, así como de otras autoridades locales.

Sin embargo, este intento tardío de ampliar los derechos encontró pronto su cuello de botella en 1982, con la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural que condicionaron cualquier intento de descentralización. Las elites renunciaron a su proyecto de reactivar la producción nacional y sostener el reconocimiento y la garantía de algunos derechos sociales, como se había realizado en la etapa desarrollista, trasladando los costos de la crisis a los sectores populares e indígenas. Estos se alejaron de cualquier posibilidad de integración al polo 'moderno' de la sociedad y la economía, profundizando el empleo precario, la informalidad, y cualquier otro mecanismo de exclusión y de desigualdad persistente. Esa orientación neoliberal fue adoptada, con avances y retrocesos, durante los sucesivos gobiernos de este período, empezando por el de Roldós y Hurtado (1979-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Duran Ballén (1992-1996).

Para el año de 1995, el avance del neoliberalismo en Ecuador fue comparable con el resto de A. Latina, con excepción de la privatización de las empresas estratégicas que no llegó a concretarse por los procesos de movilización y resistencia de organizaciones sindicales

Cuadro No. 18. Índice de avance de reformas neoliberales

Campo	Ecuador	Latinoamérica
Liberalización comercial:	0.953	0.946
Desregulación financiera	0.980	0.927
Liberalización cuentas capitales:	0.860	0.848
Privatizaciones:	0.663	0.782
Reforma tributaria:	0.551	0.573
Índice general,	0.801	0.821

Fuente: Samuel et. al (1999)

⁸⁷ El análisis de la doble transición, el contexto político y social de este periodo está ampliamente desarrollado en el capítulo No. 2. Aquí sobre todo examinamos la relación con la reforma estatal y la descentralización.

y movimientos sociales del campo popular. En el siguiente cuadro se puede dimensionar esos avances en varios tópicos de la reforma.

El modelo neoliberal buscó modificar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, colocando a éste en el centro de la organización de la sociedad. En términos de derechos, el nuevo liberalismo amplió los derechos civiles pero restringiendo los derechos sociales. Además, sostiene una lectura estrecha de los derechos políticos, reduciéndolos al voto. Se fue conformando una democracia procedimental, sin soberanía nacional, en donde las decisiones se tomaron en órganos cuya conformación no emanó de ninguna forma directa o indirecta de representatividad política, como la Junta Monetaria y el FMI.

Pero este modelo tuvo efectos colaterales no esperados: la democracia neoliberal, al pasar por alto los derechos sociales, minó su propia base de estabilidad. Las necesidades de la mayoría se postergaron y el régimen perdió legitimidad ante los ojos de la población. Esto produjo una profunda crisis que se expresó en la caída de los gobiernos de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) que no terminaron su periodo.

Los partidarios del modelo de mercado buscaron el ideal de un ‘Estado pequeño y eficiente’, pero en realidad terminaron por vaciar al Estado de sus contenidos –y servicios– democráticos, nacionales y redistributivos. Por un lado, se modernizaron funciones destinadas a facilitar las actividades prioritarias del modelo –en la economía– y por el otro lado se abandonaron las funciones orientadas a la producción y a lo social. Fruto de estas reformas, el Estado se convirtió en un archipiélago de aparatos modernos en medio de un océano de zonas grises sin recursos. Un Estado Frankenstein en el cual los gobiernos subnacionales y los intermediadores políticos, aprovechando su peso político y sus relaciones con el poder central exacerbaban los conflictos y pedían más recursos.

Ante esta situación el movimiento indígena y otros sectores sociales desarrollaron una amplia movilización que frenó el avance neoliberal. Varios fueron los hitos de este proceso de acumulación de fuerzas e irrupción de la resistencia y las demandas de reconocimiento en el escenario nacional, entre los que se cuentan el levantamiento de 1990, la oposición a la privatización de la seguridad social en 1995 y las movilizaciones ciudadanas multitudinarias que derrocaron tres presidentes hacia finales de siglo XX y comienzos del nuevo. En ese contexto se llevó adelante el proceso de descentralización, cuyas características se examinarán a continuación.

3. LOS DOS CICLOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Nuestra primera hipótesis plantea que la trayectoria de las reformas a la estatalidad se caracterizó primero por un relativo equilibrio de poder intergubernamental y de actores

locales, nacionales e internacionales, que dio paso a un cambio considerable a favor de los gobiernos subnacionales. En un principio éstos obtuvieron capacidad fiscal sin mayores responsabilidades administrativas. Luego demandaron la autonomía política de varias provincias vía consultas populares. Pero una vez llegados a este punto, y debido a la crisis política del Estado a propósito del feriado bancario, el alejamiento de los partidos de los ciudadanos y los actos de corrupción desatada en el centro, se abre un nuevo ciclo en donde ocurre un ‘Retorno del Estado’, en el que la principal estrategia de penetración infraestructural de este en el territorio, ocurre a través de la desconcentración del ejecutivo. En resumen, bajo el marco del Estado neoliberal se podría describir la siguiente trayectoria: Fiscal • Administrativa • Política.

Durante la Revolución Ciudadana, en cambio, los diversos arreglos institucionales entre Estado, economía y sociedad se reorganizan bajo el predominio del primero. La Constitución de Montecristi modificó la relación de fuerza entre el Estado central y los gobiernos locales. Aquí el orden de la nueva secuencia cambió. En primer lugar porque la reforma estatal tuvo como eje predominante la desconcentración. La descentralización administrativa tuvo lugar de forma subordinada al primer proceso, en una secuencia que va: *desconcentración - descentralización administrativa*.

3.2. La ‘descentralización a la carta’, con énfasis en lo fiscal (1990 – 2006)

En este primer apartado, se describirá la trayectoria de la descentralización en su primer momento como una secuencia de una **fase 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 a lo largo de la secuencia del modelo a la carta. Estas cuatro fases se sucedieron en el marco de una doble transición en donde la democracia amplía la representación, pero el neoliberalismo amarró las manos de los representantes; en ese marco múltiples 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.

En los años 90, luego de una década de ajuste económico, los Estados de América Latina quedaron debilitados y su estabilidad se puso en riesgo. Ante ello sus gobiernos requirieron hacer reformas que apuntalaran la gobernabilidad. Se generó un ambiente propicio para una ‘segunda generación de reformas’, que incluía la modernización del aparato público, el mejoramiento de la justicia, la descentralización y el desarrollo de políticas focalizadas para los sectores vulnerables que habían sido afectados por las políticas macroeconómicas.

Enmarcados en este concepto se inicia un proceso de descentralización en Ecuador en 1990⁸⁸ al que podemos organizar esquemáticamente en 4 fases: una primera, orientada a crear condiciones para la descentralización; una segunda, donde se impulsan iniciativas de descentralización fiscal; una tercera, en la que se opera una descentralización administrativa; y una cuarta, donde se afirma la demanda de fortalecimiento político de las instancias locales con la consulta sobre las autonomías. Para precisar las fases con los principales hitos se ha configurado el siguiente cuadro:

Cuadro No.19: Secuencia de la descentralización a la carta.

Fases	Ley	Fecha	Contenido
Tecnocrática	Programa de Desarrollo Municipal PDM	1990	El gobierno de Rodrigo Borja crea el PDM, a partir de un crédito suscrito con el BID con el objetivo de modernizar los gobiernos locales. Se crean dos fondos para la transferencia de recursos, se propicia el desarrollo de capacidades y la formulación de leyes vinculadas a la modernización.
	Ley Modernización	1993	Su objetivo es la modernización del Estado y la privatización a través del Consejo Nacional de Modernización, CONAM, organismo que también estaba llamado a proponer políticas de descentralización.
	Ley de Distrito Metropolitano	1993	Establece régimen especial para Quito, que amplía funciones y competencias del municipio de la capital y promueve la desconcentración del gobierno local en distritos.
Fase fiscal	Ley del 15%	1997	Establece que el 15% del presupuesto del Estado sea transferido a los Municipios.
	Ley de Descentralización y participación	1997	Fija la descentralización como objetivo del Estado. Confirma la transferencia de recursos (15%) y plantea la transferencia de funciones sobre tránsito y medio ambiente a municipios, así como funciones de desarrollo rural a los Consejos Provinciales.
Fase administrativa	Constitución Política	1998	El Estado es caracterizado como pluriétnico y pluricultural. Se mantienen los tres niveles de gobierno y se reconocen a las juntas parroquiales como instancia de participación y control social. Se crea la figura de las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Constitución. En cuanto a descentralización: todo es transferible, excepto relaciones exteriores, finanzas, seguridad externa e interna,
	Ley de Juntas Parroquiales	1999	Se resuelve que las Juntas Parroquiales rurales se constituyan bajo elección popular con funciones de planificación, gestión y vigilancia ciudadana.
Fase política	Crisis del Feriado Bancario y dolarización	2000	La crisis económica -producto del Feriado Bancario- limita las posibilidades de la descentralización en la medida en que la política macroeconómica debe limitar los fenómenos inflacionarios y prever posibles déficit fiscales.
	Nuevo modelo de gestión CONAM	2000	Plantea un modelo que incluye reformas a la representación subnacional en el parlamento y autonomías en el nivel intermedio provincial con amplias competencias y capacidad legislativa, administrativa y económica. Descentraliza educación y salud a nivel de municipios.
	Consultas de Autonomías	2001	Se organizan consultas populares en Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Sucumbios sobre autonomías provinciales, a fin de que las provincias avancen en su capacidad política, legislativa y gubernativa.
	Plan de descentralización	2001	El gobierno del presidente Gustavo Noboa impulsa un plan de paquetes competenciales, priorizando la transferencia en campos específicos como agricultura, turismo, ambiente.

⁸⁸ Los expertos René Larenas y Grace Guerrero señalan también que “el inicio del ciclo en el periodo neoliberal fue algo tardío en Ecuador. partir de los años 80, ...se inicia en algunos países un proceso de transferencia de competencias y recursos. Al Ecuador este proceso llegó con más de diez años de diferencia de los procesos que se estuvieron dando en países como Chile, Argentina, Brasil, Colombia. Es en el año 1997 que se genera una “Ley de descentralización”, aunque el tema estuvo mencionado en la “ley de modernización del Estado” del año 1992” (Larenas Guerrero, 2014, 1).

3.2.1. Fase política

En el contexto hay que tomar en cuenta que el retorno democrático de la década anterior configuró un sistema de partidos que permitió que las elites territoriales retomen la iniciativa y representen sus intereses mediante diputados en el Congreso. Es conocido que el régimen político en Ecuador se caracterizaba por un fuerte clivaje regional, es decir por partidos que no tienen envergadura nacional sino regional o local (Pachano, Freidemberg, 2015). Esto implica que, si bien la dictadura militar intentó minar el poder de las elites tradicionales, éstas se recuperaron con el retorno democrático a través de partidos que sustentaron un sistema político regionalizado que funcionó favoreciendo intereses territoriales locales. Por cierto, en este sistema los actores dominantes de Quito y Guayaquil estuvieron mejor posicionados, pues eran producto de los dos polos más importantes de acumulación del capital, lo cual les otorgaba mayor peso político.

Otro factor del contexto tuvo que ver con la crisis económica fruto de la deuda externa y profundizada por el giro de las políticas gubernamentales hacia el neoliberalismo. Esto por cierto implicó el debilitamiento de progresivo del Estado central y la exacerbación de los conflictos distributivos por los recursos.

Es sobre estos dos fenómenos, político el uno y económico el otro, que se asentaron dos fenómenos que permitieron que los actores locales logren asignaciones presupuestarias del Estado central. El primer fenómeno es que este sistema de representación política facilitó los reclamos locales; los partidos en el poder ejecutivo y en el parlamento deben conceder esas asignaciones en función de legitimarse ante sus electores. El segundo fenómeno es que en las dos décadas finales del siglo XX se asistió a la multiplicación de gobiernos seccionales, pues cada elite y grupo poblacional tenía su estrategia de crear instancias gobierno para acceder a recursos que de otro modo no llegarían.

Es sobre estas condiciones que en la década del noventa comienza formalmente el proceso de descentralización, con una gravitación importante de los organismos internacionales, en un equilibrio de poder con el gobierno nacional y los actores locales, a través de tres hitos:

- El Programa de Desarrollo Municipal (1990)
- La Ley de Distrito Metropolitano (1993)
- La Ley de Modernización (1993)

El Programa de Desarrollo Municipal, PDM (1990) fue financiado por el BID a través del Banco del Estado. Estuvo dirigido a modernizar los gobiernos seccionales y crear un

marco adecuado para la descentralización. El principal objetivo del PDM era fortalecer la autonomía financiera, administrativa y técnica de los Municipios y Consejos Provinciales.

Este programa contó con el apoyo técnico de la GTZ y se ejecutó desde 1990 a 1998. Promovió el paso desde un sistema de transferencias directas del gobierno central a otro en el que las inversiones descentralizadas fueran financiadas a través de préstamos. Pretendió fortalecer a los gobiernos locales y prepararlos para su nuevo rol dentro del proceso de descentralización. El proyecto incluyó un programa de capacitación de la Asociación de Municipalidades - AME con el apoyo de la GTZ y cambios en el marco legal como el Fondo de Desarrollo Seccional -FODESEC- y el Fondo de Desarrollo Provincial -FODEPRO- creados por el Presidente Rodrigo Borja. Cada uno de ellos destinaba un 2% de los ingresos del Estado y de los recursos provenientes del petróleo para los gobiernos locales⁸⁹.

Los resultados del proyecto en términos de convertir a los gobiernos locales en sujetos de crédito fueron parciales: el propio balance del PDM señaló que se lograron resultados positivos apenas en el 40% de los municipios, mientras existieron resultados débiles en los demás. Es más, los gobiernos locales utilizaron muchos recursos para que sea el propio Estado el que pague los créditos. Aunque el componente de fortalecimiento de capacidades locales tuvo resultados positivos, el proyecto tuvo serios problemas de continuidad durante la administración y posterior caída del presidente Bucaram⁹⁰.

La Ley de Distrito Metropolitano (1993) fue la segunda iniciativa en este lapso, proyecto formulado por el Municipio de Quito y aprobado por el parlamento. Esta ley amplió las competencias de dicha entidad en términos de suelo, tránsito y ambiente y estableció prerrogativas organizarse de forma desconcentrada en diversas zonas de la ciudad. Esta fue una iniciativa que demostró el peso político del Municipio de Quito, que potenció su modernización durante la administración de Rodrigo Paz y que constituyó la primera señal que los municipios estaban interesados en afirmarse como gobierno territorial.

La Ley de Modernización (1993) es el tercer hito del período. Aprobada por iniciativa del gobierno de Sixto Durán-Ballén, se orientó a desmontar los obstáculos que el régimen tenía para modernizar y privatizar. Con el discurso de incrementar los niveles de “eficiencia, agilidad y productividad” se orientaba a “abrir la participación del sector privado a la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, puertos, trenes y aeropuertos, servicio postal mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria

⁸⁹ “En el FODESEC es evidente el peso de Quito y Guayaquil, pues los dos municipios se llevan el 50% del fondo. El resto del FODESEC se divide entre los demás municipios y los consejos provinciales. El FODEPRO en cambio está orientado a los Consejos Provinciales” (Molina, 2015:92).

⁹⁰ Banco del Estado, Consultoría de fortalecimiento institucional y participación de la comunidad; evaluación de impactos: lecciones aprendidas (PDM, Informe final)

o cualquier otra forma contractual, así como la exploración y explotación de los recursos naturales (...) podrá hacerse a través de empresas públicas, mixtas o privadas”⁹¹

Los ámbitos de aplicación de la ley (Art. 5) eran tres: la racionalización de la estructura administrativa y económica del sector público, la descentralización y desconcentración de las actividades y, especialmente, la desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado. Esto se planteaba a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM (art. 8), un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esta ley para la modernización del Estado, la ejecución de las políticas de descentralización y desconcentración.

Con esta ley se profundizó el proceso de reforma neoliberal del Estado, que se orientó básicamente a la privatización de los servicios y la explotación de recursos naturales en donde el tema de descentralización tuvo un lugar secundario.

Hay que agregar que durante esta primera fase los gobiernos de Borja y Sixto Durán-Ballén suscriben con el Banco Mundial y con el BID, préstamos para impulsar programas sociales con componentes de desconcentración, participación y atención de servicios de educación y salud, tales como EBPRODEC, PRODESEC, FASBASE que luego deben ser institucionalizados en el Estado.

En resumen, los actores que participan en este proceso son los gobiernos nacionales del presidente Rodrigo Borja y del Arq. Sixto Durán-Ballén, la tecnocracia vinculada con el CONAM y el Banco del Estado, la banca multilateral, el BID y el Banco Mundial. A esto hay que sumar los actores locales: el Municipio de Quito, líderes políticos regionales, la Asociación de Municipalidades AME y el CONCOPE, que logran un apreciable nivel de influencia.

Si señalamos 1990 como el año de inicio del proceso de descentralización, se puede afirmar que los actores subnacionales y los intereses nacionales y transnacionales estuvieron en una relativa igualdad de condiciones de modo tal que ninguno de ellos fue capaz de alcanzar el tipo de reforma preferida.

El gobierno nacional mantuvo su legitimidad, pero se debilita lentamente en el marco de la crisis económica y la pérdida de soberanía por el pago de la deuda externa. Mientras recurrió a la banca internacional por deuda, debió responder a las presiones de provincias y cantones. Los gobiernos seccionales plantearon sus demandas de asignaciones para resolver sus necesidades locales, incidiendo en el sistema político a través de sus diputados y de sus gremios, consiguiendo transferencias vía convenios de pre-asignación, creación

⁹¹ Artículo 41 de la Ley de Modernización (1993)

de nuevo gobiernos seccionales, presupuestos y préstamos del PDM. Todo ello afirma la legitimidad de los actores locales: tal como se decía en aquel momento: “los gobiernos locales van bien y el país va mal”.

El municipio de Quito fue uno de los más avanzados en términos de planificación, gestión y control de competencias, lo cual se reflejó en la ley del Distrito Metropolitano. De hecho, Quito será una de los Municipios que compite y aprovecha las oportunidades en términos de acceso a recursos como sujeto de crédito para el BEDE y para la banca internacional. Esto refleja también uno de los rasgos de los procesos de descentralización: el peso político de los grandes deja rezagados a los gobiernos locales pequeños que no son sujetos de crédito ni para el Banco de Desarrollo ni para los organismos internacionales. A lo sumo los ‘gobiernos alternativos’ indígenas podrán acceder a fondos de cooperación internacional. Esto también expresa la falta de coordinación y coherencia horizontal en una descentralización que tiene ganadores y perdedores. Por cierto, esto se realiza también con la influencia creciente de los organismos internacionales que ofrecen créditos de varios cientos de millones de dólares a través del Banco de Desarrollo e induciendo al Estado a conducir la reforma a través del CONAM.

En el plano del discurso se advierte la legitimidad de las demandas particulares y corporativas locales, pero también la llegada de nuevas ideas de racionalización, autogestión financiera, modernización, descentralización, participación ciudadana y eficiencia generadas en el marco de la segunda generación de reformas. A menudo, como dice Dagnino, el contenido de estas nociones es contradictorio, notándose una confluencia perversa en el uso y significado de los términos por actores tan contrapuestos como organismos internacionales, intelectuales neoliberales, líderes de la sociedad civil o indígenas que luchan por derechos (Dagnino, 2004).

En el arranque del proceso es evidente que la descentralización parte de una institucionalidad local legitimada políticamente, pero se mueve hacia el plano fiscal, lo cual determinara toda la trayectoria futura. Esto sin embargo no asegura la configuración de una reforma institucional consistente que permita redefinir el Estado.

3.2.2. Fase Fiscal

Si la primera fase de la descentralización estuvo marcada por un cierto equilibrio de los actores, con reformas y programas que comienzan a utilizar un lenguaje que se difunde en la segunda generación de reformas, la segunda fase se caracteriza por un desequilibrio de los actores con fuerte presencia de los gobiernos locales y de los partidos políticos regionales, mientras se debilita el poder nacional y los organismos internacionales pierden el rumbo al no encontrar un interlocutor coherente. Esto se expresa a través de

dos hitos: el proyecto de Ley del 15% y la Ley de Descentralización.

Por un lado, bajo el predominio del Partido Social Cristiano, que fue gobierno del 84 al 88, y que mantuvo una presencia importante tanto en los gobiernos locales, en la justicia, como en el parlamento, la diputada Susana Gonzales del Azuay plantea en 1997 un proyecto de ley para transferir de forma progresiva un porcentaje del presupuesto del gobierno central hacia los gobiernos locales (70% a los municipios, 30% a los gobiernos provinciales). Esto debe implementarse con un criterio de volumen poblacional, lo que premia a las provincias y municipios con mayor población.

Es sintomático que luego de una fase tecnocrática se pase a una fase de politización y aprobación parlamentaria, en donde se evidencia que el verdadero interés de los actores locales son los recursos más que las competencias. Como señalara Jeorg Faust, se produce un desequilibrio entre esas dos dimensiones de la descentralización: la fiscal y la administrativa (Faust, 2005, 7) debido que los actores locales incrementan su poder y tienen interés en los recursos. Esto se hará en un momento previo a la aprobación de la ley de descentralización y de la Constitución que un año después consagra la conquista fiscal, sin que con ello se exija a los gobiernos locales responsabilidades administrativas, ni contraparte en autogestión financiera ni eficiencia en el gasto (Almeida y Uribe, 2010).

La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social fue aprobada en 1997. Esta se puso en debate en el marco de la caída del presidente Abdalá Bucaram, que reflejó de manera palmaria la crisis del sistema político y el debilitamiento del gobierno central. Esto hizo que el Partido Social Cristiano deban negociar con todos los sectores para legitimar su proyecto: caudillos, gobiernos locales, gremios nacionales -los sindicatos, los choferes, los maestros. Muchos de aquellos no estaban de acuerdo con la descentralización, dando como resultado una propuesta de ley contradictoria, que consagró una visión fiscalista en boga. Se la promulgó paradójicamente mientras se convocaba a una nueva Asamblea Constituyente que formularía una carta radical desde el punto de vista competencial, pero como se verá, no será muy eficaz en términos de reforma política. Se trata de un hito que revelara el fracaso de los partidos para resolver la crisis política.

La ley establecía la «transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales» (art. 3).

En realidad, la llamada Ley de Descentralización no es otra cosa que un *adendum* a la ley del 15% para regular el traslado de los recursos hacia los gobiernos locales. No vinculó recursos con competencias y tuvo una visión económica de la descentralización, al punto que se encargó al Ministerio de Finanzas la regulación del proceso. Lo que reflejó de mejor manera el espíritu de la ley es que estableció un sistema voluntario para los gobiernos locales y obligatorio para el gobierno central, en la cual la descentralización se realizaría bajo convenios, tras la iniciativa de los gobiernos locales, entidades que por supuesto no están interesados en nuevas responsabilidades.

En el marco de una fuerte movilización social la ley tampoco democratizó los gobiernos seccionales, ni tampoco se planteó la necesidad de fomentar el desarrollo local de acuerdo al imaginario de la época. Es decir, la ley tuvo un corte municipalista que mantuvo una visión de una institución local que brinda servicios, como proveedores de infraestructura y servicios, sin una concepción que permitiera fomentar las potencialidades de los recursos locales, de la vocación económica, social y cultural de las zonas. Tampoco resolvió el vacío de los gobiernos intermedios.

3.2.3. Fase administrativa

La crisis política con la caída del gobierno de Bucaram, la pugna de las elites, la presencia de actores políticos en un sistema atomizado y la creciente presencia de los movimientos sociales –sobre todo el movimiento indígena–, se resolvió transitoriamente con la Constituyente de 1998 que conformó acuerdos para la gobernabilidad del país. Esta asamblea formuló una carta magna que integró conceptos neoliberales en relación a la reforma estatal, pero que integró también ciertas demandas de los movimientos sociales del período. Una de las reformas que se planteó fue la descentralización.

En la Constitución del 98 se planteó “*Todo es transferible, excepto gobierno, relaciones exteriores, finanzas, seguridad*”. La carta magna fue en ello ampliamente descentralizadora; estableció que el traslado de competencias sea voluntaria, dejando a los gobiernos locales la iniciativa para pedir un amplio abanico de competencias. Esto es lo que se llamó descentralización *a la carta*, planteando un sistema que permitía que cada nivel de gobierno puede solicitar cualquier competencia en un esquema de negociación *uno a uno*.

Hay que señalar que ese auspicioso marco descentralizador tuvo una limitada concreción en el periodo siguiente. Apenas el 30% de los gobiernos locales solicitaron competencias, aunque turismo y medio ambiente fueron solicitadas por algo más de la mitad de los municipios (Faust, 2005)⁹². Esta descentralización parcial se debió básicamente: a

⁹² Larenas señala que las áreas de gestión ambiental y turismo, que se presentan como espacios donde han existido avances en descentralización, en realidad eran “competencias fantasmas” pues eran áreas competenciales que no habían sido plenamente ejercidas por el Estado nacional, ni contaban con recursos ni burocracia. Dado el vacío de competencias del Gobierno central en muchos de sus ministerios y la limitación de los recursos a ser transferidos, “los convenios de descentralización se convierten en mecanismos de reasignación de responsabilidades en lo local y de competencias que no han sido ejercidas por el nivel central (competencias ‘fantasmas’). Esto sucede al menos en los campos de gestión ambiental y de turismo, que se presentan como espacios donde han existido avances en descentralización” (Larenas, 2007, 7)

la inestabilidad política que se mantuvo y profundizó en los años siguientes, dejando pendiente su reforma. En la práctica las áreas competenciales siguieron en el Estado central y apenas un pequeño número fueron transferidas.

Se estableció como norma constitucional los contenidos de la ley del 15%, pero se fijaron criterios para la distribución como la capacidad contributiva, los logros en los mejoramientos de los niveles de vida y la eficiencia administrativa. La Constitución incluyó como principio que no podía existir transferencia de competencias sin transferencia de recursos, ni transferencia de recursos sin las correspondientes competencias -aunque ello no se aplicara en éste periodo.

Si bien se reconocieron regímenes especiales -como las Circunscripciones Territoriales indígenas, CTI- y derechos de participación ciudadana, se dejó intocado uno de los problemas centrales al evitar legislar sobre el nivel intermedio, asunto que provocó a partir de 1999 un amplio debate nacional sobre autonomías.

En el ámbito político, se reconocieron elecciones en todos los niveles para la elección de autoridades locales, incluyendo cambios en la representación de la instancia provincial donde se integraba junto a los representantes electos, a delegados de las municipalidades.

Otra innovación de la Constitución del 98 fue el reconocimiento de más de 700 juntas parroquiales como entidad estatal con vocales electos, cuyas actividades serían la planificación, participación y veeduría.

Un año después se puso en debate la propuesta de Ley de Juntas Parroquiales donde participó el Movimiento Pachakutik, que consideró que las parroquias serían un recurso institucional que apoyarían la presencia indígena a nivel local. Pero las juntas resultaron mejor aprovechadas por las micro-elites mestizas de los centros poblados rurales para canalizar recursos y no para canalizar la participación indígena (Ortiz, 2013, 45). Al mismo tiempo fragmentó la arquitectura institucional pues si ya existió una atomización de municipios pequeños, que no cumplen el mínimo de 50,000 habitantes que exigen la ley, el problema se agrava cuando centenas de parroquias son reconocidos como entes estatales, muchos de los cuales aspiran a constituirse en municipios: todo ello con la consiguiente superposición de competencias con los GAD municipales y provinciales en el medio rural⁹³.

Un fenómeno que si fue alentado por el ambiente de la descentralización a lo largo de la década del 90 fueron las dinámicas participativas locales de un grupo significativo de gobiernos locales, tanto del sector indígena, como de sectores urbanos. Se impulsaron procesos de modernización, de eficiencia administrativa, de ampliación de los servicios

⁹³ En la Constitución del 2008 se establece "Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales" (Art. 267).

y en algunos casos de democratización, facilitando la participación ciudadana. Ejemplos de los primeros son Cotacachi, Guapote y Saquisilí, mientras, entre los segundos encontramos los gobiernos seccionales de Tungurahua, Azuay y Carchi. También Municipios como Tena, Loja y Ambato.

En el caso de las urbes se generaron proyectos emblemáticos como el de la metropolización de Quito, el Malecón de Guayaquil que modernizó el equipamiento urbano y el de “Cuenca Patrimonio de la Humanidad”, en torno al cual giraron nuevas propuestas de desarrollo. Estas ciudades fueron las locomotoras de la modernización del país, pero a falta de un Estado central con un programa coherente de reforma, modernización y desarrollo, sus avances no lograron mayor sostenibilidad⁹⁴.

3.2.4. Fase Política

En medio de la crisis del Estado central con la caída de Bucaram y luego Mahuad, los actores locales y las fuerzas políticas regionales toman la iniciativa de consultar a la población una propuesta de autonomías, con la posibilidad de constituir gobiernos autónomos en provincias de la costa y de la Amazonia -Guayas, Manabí, El Oro, los Ríos y Sucumbios.⁹⁵

Finalmente, estas consultas que resultaron exitosas en las urnas, pues contaron con porcentajes altísimos de votación, no trascendieron en términos institucionales, entre otras razones, por la conmoción provocada por la caída de Mahuad, que fue reemplazado por su vicepresidente Gustavo Noboa. Además, la profundización de la crisis económica impidió que las reformas de autonomía se concretaran en términos institucionales. En ello pesaban varios factores tales como la percepción que las conformaciones de gobiernos autónomos generarían un desorden en las finanzas públicas. Incluso las Fuerzas Armadas siempre fueron reacias a tal consulta pues temían una descomposición del país; los sindicatos públicos temían -por su parte- que se desarticule la unidad de la administración pública y que pierdan sus trabajos y esferas de influencia.

En ese periodo aparecieron siete propuestas de descentralización presentadas por diversos actores:

“Allí se observa la centralidad del tema presupuestario en las propuestas, la concepción del Estado como un ente administrativo y no como un organismo que gobierna (...). Las propuestas planteadas tenían «un corte económico más que político, administrativo más

⁹⁴ En los acápites finales de este documento se examinarán varios casos como los de Guamote, Tungurahua y Cotacachi que revelan diversos ritmos en las dinámicas locales.

⁹⁵ Si bien los indígenas no se adhieren también está latente la posibilidad de autonomías étnicas.

que territorial, y sobre todo instrumental a determinados intereses económicos y políticos de las élites locales más que a una visión de des-compresión del Estado, la nación y la sociedad en su conjunto» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 98).

No se puede hablar entonces de una descentralización del Estado, sino de una descentralización «en contra del Estado [...] pensada desde los espacios locales y en exclusivo Beneficio de aquellos» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 109).

3.2.5. El balance del primer ciclo de descentralización

Al inicio de la década del 90, hay un relativo equilibrio entre los actores internacionales, nacionales y locales, pero pronto los actores locales toman la iniciativa y marcan la ruta. Primero porque tenían legitimidad política por la elección popular de autoridades locales y segundo porque aprovecharon la estructura de oportunidades de un Estado central debilitado por reformas neoliberales que pretendían un 'Estado mínimo'. Así obtuvieron recursos que provenían de varias fuentes: convenios de reasignaciones, crédito nacional e internacional, fondos fiscales, leyes. Todo ello fue posible en el marco de una significativa dinámica local en torno a proyectos de democratización, emergencia étnica, desarrollo urbano y local y modernización. También contribuyó la influencia de actores locales mediante partidos regionales y representantes en el congreso y en el ejecutivo. Es decir, ganaron fuerza política y legitimidad ante sus electores para imponer sus intereses.

De esa manera, aunque los organismos internacionales y la tecnocracia propusieron una perspectiva 'racional' de descentralización, fueron los actores locales los que marcaron el rumbo. Esta ruta implicó demanda de recursos, pero no necesariamente de competencias. Recursos sin responsabilidades administrativas. En medio de ese proceso se plantearon varias alternativas de descentralización, pero sobre todo se avanzó a un cambio más relevante: la autonomía. Para ello se hicieron consultas populares que resultaron victoriosas a pesar de contar con adversarios gravitantes como las Fuerzas Armadas o los sindicatos, quienes las percibieron como una amenaza a la unidad nacional. Se debe tomar en cuenta además que las múltiples iniciativas autonómicas fueron la expresión de proyectos políticos que no respondían necesariamente a criterios de solidaridad inter regional.

Hay que señalar que esa trayectoria de descentralización fiscal, administrativa y política fue producto también del poder creciente que obtuvieron los movimientos sociales – movimiento indígena y juntas cívicas- pero sobre todo, municipios de las grandes ciudades y ciertos gobiernos provinciales de los polos de modernización, sustentados en coaliciones sociopolíticas y en algunos casos, elites locales con proyectos emblemáticos.

Esta senda fue producto también de factores contextuales: el primero de ellos es la heterogeneidad estructural característica de la historia del Ecuador con una economía primario exportadora (cacao, banano, petróleo y la actual minería) que beneficia a ciertos polos de desarrollo pero que no generan dinámicas territoriales de desarrollo y que se complementa con zonas de producción agrícola vinculados a al mercado interno. Un segundo factor tiene que ver con el desigual proceso de urbanización de sus dos grandes ciudades⁹⁶. El tercer factor tiene que ver con la diversidad cultural de Ecuador, que siendo un país relativamente pequeño es muy diverso cultural y étnicamente, con identidades locales y regionales arraigadas.

Un cuarto factor es la crisis económica que se mantuvo por dos décadas a partir del cese de pago de la deuda y renegociaciones continuas. Esto limitó el margen de maniobra del Estado central y minó la base de sustentación del régimen político, volviéndolo inestable y propenso a la caída de gobiernos. En lo que a la descentralización respecta, ello limitó sus capacidades. Paradójicamente ese marco económico fue aprovechado por los gobiernos subnacionales, para sacarle recursos al Estado. Finalmente, el Feriado Bancario limitó definitivamente el radio de acción del CONAM pues se convirtió en exigencia del FMI la austeridad fiscal.

A esto hay que agregar lo que ya se ha mencionado: un régimen de partidos caracterizado por sus clivajes regionales y elites que privilegiaron intereses particulares, sin que existan organismos políticos que procesen estas demandas para configurar una propuesta nacional. En resumen, la ausencia de un proyecto de reforma estatal, en el marco de una crisis del régimen político, produjo un proyecto de descentralización incoherente, provocando lo que se llamó un “agotamiento de la descentralización” (Barrera 2007).⁹⁷

La modernización emprendida por el neoliberalismo no tuvo mayores frutos: el Estado se debilitó pero no se redujo ni se descentralizó: el saldo fue un archipiélago institucional, una especie de *Frankenstein* criollo. En ese marco los actores locales imprimieron su sello en relación a la ‘descentralización a la carta’ un esquema de orden de la estatalidad que caracterizaría de la siguiente manera al futuro punto de partida de la Revolución Ciudadana:

a. Debilidad de la rectoría estatal: el debilitamiento del Estado central durante el período neoliberal minó sus capacidades para organizar dinámicas territoriales coherentes.

⁹⁶ No abundan los estudios sobre el papel de las ciudades intermedias en el proceso institucional y en específico en la arquitectura descentralizada del Estado.

⁹⁷ Barrera, 2007, Carrión, 2007, Ruiz, 2013, Ojeda, 2001, Larenas Guerrero, 2014, coinciden en que hay un agotamiento de la descentralización o que es un modelo fallido.

b. Descentralización incoherente: pese a los cambios legales y a los programas institucionales, el proceso se caracterizó por trasferencias de recursos sin competencias, es decir por una descentralización con énfasis en lo fiscal, pero desequilibrada.

c. Vacío del gobierno intermedio: no se consolidó una entidad que intermedie entre el Estado central y los gobiernos locales. El vacío en el espacio intermedio de gobierno evidenció la ausencia políticas públicas que promuevan las potencialidades de los territorios. No existió coordinación entre prefecturas, gobernaciones, y cientos de dependencias públicas aisladas y auto-centradas.

d. Fragmentación institucional y superposición: como consecuencia de ese vacío en el nivel intermedio, se generó un proceso de fragmentación y deterioro institucional, con más de mil gobiernos locales que quisieron convertirse en eslabón para canalización directa de recursos a sus territorios. Pese a que existieron gobiernos locales innovadores, se superpusieron funciones y competencias, especialmente en el sector rural, donde no existieron reglas competencias claras para las comunidades indígenas, las juntas parroquiales, los municipios, los organismos de desarrollo regional y las prefecturas.

e. Lealtades políticas y clientelismo: un sistema de representación política que limitó la posibilidad de participación ciudadana y actoría social en un esquema informal de arreglos y lealtades personalistas y clientelares poco transparentes. Ello fue en detrimento de la autonomía política de las entidades seccionales como organismos democráticos que respondían a la sociedad local.

f. Inexistencia de un sistema de competencias claro: la falta de un sistema de competencias que defina las reglas de juego y el papel de cada entidad territorial acendró la ineficiencia de los aparatos de gobierno en su conjunto. La solicitud de competencias 'a la carta' exacerbó la incoherencia, la inestabilidad y la desorganización del sistema.

h. Sistema fiscal obsoleto e inequitativo: los recursos se orientaron hacia las ciudades con mayor poder económico y político, acentuando las brechas de inequidad territorial y fiscal. El presupuesto se convirtió en un instrumento inmanejable, a causa de las pre-asignaciones presupuestarias.

3.3. Ciclo del “Retorno del Estado” o descentralización obligatoria (2007- 2017)

Con Montecristi se abrió nuevamente un proceso de reorganización y racionalización de la estatalidad en general y de la Función Ejecutiva en particular. Hay una nueva forma de Estado y se reconstituyen sus capacidades de rectoría, gobierno y planificación sobre los arreglos institucionales entre Estado, democracia y mercado, produciéndose un proceso de centralización política. 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: • **desconcentración gobierno central** • **descentralización administrativa**.

3.3.1. Desconcentración de la Función Ejecutiva:

El proceso Constituyente estableció 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 proceso canalizó 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 dio en el marco de una correlación de fuerzas que favoreció a Alianza PAIS, 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. Este esquema se concretó 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.

El proceso de desconcentración no se explica si no se toman en cuenta varios factores: como ya se había señalado, luego del periodo de crisis política, Alianza País llegó al poder con un programa de fortalecimiento del Estado. Esta propuesta de “retorno del Estado” tuvo amplia legitimidad, pues AP logró constituirse en la principal fuerza política mediante sucesivos comicios y consultas populares, logrando superar la fase de inestabilidad que vivió el país hasta el año 2006. Ese respaldo se expresó también en un alto nivel de confianza en la gestión de gobierno, en el liderazgo de Correa y en el mejoramiento de los índices de credibilidad en las instituciones.

Dicho programa se expresó en la Constitución y en las reformas de la primera administración de Rafael Correa (2007 2009) en donde el Estado asumió un rol activo en la economía: se renegoció la deuda externa, se nacionalizó un amplio sector estratégico, se renegociaron los contratos con las petroleras reorientando la mayor parte de las regalías hacia el Estado, se realizaron reformas tributarias que permitieron acrecentar los ingresos estatales.

La ventaja es que el Estado contó con amplios recursos para impulsar su presencia en el territorio, con un gasto público que llegó a significar más del 40% del PIB en el 2014 (BCE), uno de los más altos en términos relativos de América Latina. Esos recursos provenían de la expansión producida por el auge de las exportaciones primarias, la expansión del mercado interno y de la recaudación tributaria. De esta manera el Estado se convirtió así en un actor central de la vida económica y política del país.

Un segundo factor fueron las reformas en relación a la distribución de la riqueza y la ampliación de los servicios y programas sociales, legitimado por un discurso de equidad social. Como se señaló antes, en la propia Constitución se planteó un discurso universalista para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los derechos y por tanto, el imperativo de dotar de servicios públicos a toda la población en condiciones de equidad. Esto implicó que el Estado central se haga cargo de la provisión de esos servicios. Todo ello se refrendó en los planes nacionales de desarrollo y en general en las políticas públicas que tuvieron como norte superar el déficit histórico en inversión social. Esto se expresó en políticas sociales que redujeron la pobreza y ampliaron la cobertura de la educación y la salud pública.

Un tercer factor tiene que ver con el acceso al Estado de una elite tecnocrática de clase media que asumió el comando de las instituciones con una visión programática que orientó las políticas públicas. Esa tecnocracia se sintió representante de los intereses generales de la sociedad, imponiendo un estilo de ejecución de las políticas que no tomó en cuenta a la sociedad civil ni valoró a los actores sociales organizados. La gestión pública se basó igualmente en la desconfianza a los gobiernos locales, a los que vió como instituciones rezagadas, inmersas en el clientelismo y la ineficiencia.

A partir de ese respaldo político, con el fortalecimiento fiscal, con el discurso universalista y con una importante presencia tecnocrática, se produjo un cambio del modelo económico y de la redistribución de los recursos, superando la orientación neoliberal pasada, en la que el Estado retoma una 'autonomía relativa' (Ramírez, 2012: pág.61).

Pero no solamente el cambio se produjo a nivel económico y de orientación de políticas públicas. Durante este periodo se desarrollaron tecnologías logísticas estatales (Mann, 2007:60) que se expresaron en al menos cuatro aspectos: la reforma institucional que se realizó en torno a un ejecutivo fuerte que concentró todas las funciones del Estado -legislativo, de control, electoral y judicial. El Estado central se reservó las áreas estratégicas y las competencias más significativas, coordinados centralmente tanto por el propio presidente de la Republica, así como por el organismo de planificación, SENPLADES, y por la Secretaria de la Administración. También se produjo una inédita reforma en el campo legal, que se inició con la nueva Constituyente y continuó con

la aprobación de múltiples leyes que le permitieron al Estado regular profundamente la vida social.

Por otra parte, se produjo un importante proceso de modernización de la infraestructura en el territorio en el campo de las vías, los puertos, los aeropuertos, los sistemas eléctricos y de comunicaciones, la construcción de edificios públicos, entre otros. Esto se dio al tiempo de la incorporación al Estado de los avances de la revolución informática que le permitió concentrar la información estadística, documental y de gestión del conjunto de los programas públicos nacionales y locales.

El desarrollo del poder estatal implicó un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los GAD, y por tanto la priorización de la desconcentración ante la descentralización. Los procesos de descentralización se subordinaron a esa inédita presencia estatal.

El Estado retomó la rectoría en la política pública, y estableció a través de la Constitución y el COOTAD las reglas de juego en cuanto a funciones, competencias y recursos para los diversos niveles de gobierno. Pero lo fundamental fue que el Estado central priorizó la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente de los ministerios como educación, salud, interior e inclusión social, con un modelo homogeneizador de la política pública.

La nueva configuración del poder entre centro y periferia implicó que en un territorio relativamente pequeño como Ecuador, el Estado central experimente cotidianamente en la sociedad y en el territorio por parte de los actores locales. Esto es lo que Michel Mann llama “poder infraestructural” (2007), que se expresará en la penetración en el territorio mediante el proceso de desconcentración del Estado central con las llamadas zonas, distritos y circuitos de planificación.

SENPLADES se constituyó en la autoridad nacional de planificación y responsable de diseñar la política de desconcentración y de conformación de niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional. Las primeras se conforman por provincias, “de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos” (Senplades, 2012, 6). Desde este nivel se coordinan las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación y las políticas en el área de su jurisdicción. Los ministerios que tienen servicios a la ciudadanía -como educación, salud, interior, inclusión social- se organizaran también en esos niveles de gestión. SENPLADES plantea que esos servicios garantizan equidad territorial, permiten mejorar la calidad de vida y realizan una mejor gestión de recursos en el territorio.

El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito o Guayaquil, se establecen varios distritos. El circuito es la localidad donde los servicios públicos están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes” (Senplades, 2012, 5).

La contraparte de ese cambio institucional, fue un cambio importante en relación a los empleados públicos y la ampliación de los gastos corrientes del Estado, pero sobre todo en la inversión en la infraestructura material, en las construcciones educativas, de salud, de policía, de justicia, expresión de esa presencia física del Estado en el territorio.

Hay que terminar señalando que es significativo que la principal reforma institucional del Estado que transformo profundamente la relación con la sociedad, la economía y el territorio, se haya realizado sin debate ninguno. Fue una decisión tomada directamente por el Presidente Correa y el SENPLADES (Entrevista No: 5).

3.3.2. Fase administrativa

3.3.2.1. La Constituyente

El arribo de Alianza PAIS al gobierno y la aprobación de la Constitución del 2008 da inicio a un nuevo ciclo de descentralización, en la medida que se configura una nueva forma de Estado y una nueva correlación de fuerzas. El nuevo ciclo tendrá un acento administrativo.

El conflicto central de esa coyuntura se dará entre el polo socio-político que se constituyó en torno a Alianza PAIS y los partidos que sobrevivieron del viejo régimen. Estas disputas tuvieron tres arenas. En primer lugar, las elecciones presidenciales, donde se impuso Rafael Correa ante el candidato Álvaro Noboa. En segundo lugar, la constituyente, disputa prolongada que se sucedió en tres eventos secuenciales: la consulta en la que se aprobó la convocatoria, las elecciones de los Constituyentes y la consulta del 2008 que ratificó la nueva Constitución. Una tercera arena fue la administración de Rafael Correa, con una gestión de tinte reformista orientada a fortalecer el Estado y cambiar el régimen de desarrollo. En estas arenas se constituye y consolida el bloque liderado por AP disputando con las fuerzas de la derecha. Esto le permite a ese movimiento proyectarse el 2009 a un nuevo periodo donde se pasa a implementar las reformas. Una de ellas, es la descentralización.

En la Asamblea Constituyente, Alianza País logró 80 asambleístas de 130, a los que se sumaron representantes de la izquierda vinculados al MPD, Pachakutik y Partido Socialista, con lo que se logró un número de 90 asambleístas que respaldaron la nueva carta magna. Esta coalición se enfrentó a los partidos tradicionales –PSC, PRIAN, DP, PSP– que tuvieron el respaldo de gremios empresariales, sectores de la iglesia católica y otros grupos de derecha liderados por Jaime Nebot y Joyce de Ginata que realizaron varias acciones y pronunciamientos en contra.

Actores claves que influyeron en el debate parlamentario fueron el equipo de gobierno y también el Senplades, organismo que preparó varios documentos claves a la hora de diseñar los contenidos. Otros actores que participan serán AME, CONGOPE y CONAGOPARE, gobiernos locales y autoridades que presentan propuestas ante la asamblea, así como sindicatos de trabajadores públicos que se movilizan ante el temor que se elimine su fuente de trabajo. Montecristi fue un escenario masivo de participación de diversos actores –se estima que no menos 100.000 personas y cientos de organizaciones se movilizaron para la presentación de propuestas (Entrevista No 6).

René Larenas sistematizó veinte propuestas presentadas por alcaldes –Jaime Nebot, Paco Moncayo y Chato Castillo–, organismos de los gobiernos locales –CONGOPE, CONAGOPARE, AME– y varios gobiernos provinciales –Azuay, Tungurahua y Pichincha. También propuestas de expertos como Augusto Barrera, Carlos Castro, Fernando Carrión, organismos políticos y de la sociedad civil como Azuay Dialoga, Sociedad civil de Manabí, Fuerza Ecuador, Organizaciones indígenas, así como figuras del ex CONAM. Para dicho autor fueron tres las propuestas principales: la del gobierno, la de la oposición y la de los gobiernos provinciales:

- SENPLADES planteó un Estado que recuperó sus funciones de regulación, planificación y gestión, repensando el nivel intermedio de gobierno con unidades territoriales y con potencialidades de desarrollo en la figura de regiones y con una propuesta viable de autonomías. Elaboró un sistema nacional de competencias obligatorio y una racionalización de los recursos fiscales.
- Jaime Nebot propuso un régimen especial de autonomías, un tercer sistema de organización territorial paralelo al del gobierno central y al régimen seccional, al cual pueden acceder municipios, capitales de provincia y circunscripciones que superen los 200.000 habitantes. A él se accede en forma voluntaria mediante consultas populares en torno a un estatuto de autonomía.
- CONCOPE y el Gobierno Provincial de Tungurahua presentaron una tercera propuesta de autonomías provinciales, desde donde se apunta a conformar gobiernos intermedios, entre el Estado central y las municipalidades, mediante un estatuto

provincial, en donde se juntan las figuras de Gobernador y Prefecto en una sola autoridad electa, con un sistema obligatorio de competencias exclusivas y concurrentes por nivel como salud, educación y recursos naturales⁹⁸.

Los temas claves abordados por esas propuestas fueron:

- La naturaleza del Estado y el rol del nivel central
- Enfoques y grados de autonomía y descentralización.
- Niveles de gobierno.
- Gobierno intermedio: creación de la región y el procedimiento para establecerla.
- Reglas de juego sobre competencias y recursos.
- El organismo que dirime las competencias.
- La arquitectura de la participación.

De todos estos temas, dos fueron centrales en la disputa política: el de la naturaleza del Estado y su papel ante el desarrollo y la construcción de equidad; y el de las autonomías y el lugar del gobierno intermedio. Como señala Ana María Larrea, esos temas resurgieron con ascenso de Rafael Correa al poder en el 2007 y fue la disputa sobre el significado de la noción de autonomías que se dio en la Asamblea donde Alianza PAIS resignificó el sentido de la misma, arrebatándola a la oposición. Ella recuerda que

“El tema central sobre el que giraron las críticas de la oposición a la propuesta del régimen fue la autonomía política del gobierno intermedio. La creación del nivel intermedio de gobierno era vista por los asambleístas de minoría como la posibilidad de establecer un ordenamiento parecido a las comunidades autónomas existentes en España. El proceso constituyente en el Ecuador, al abrir las puertas para la creación de gobiernos autónomos regionales, no solamente le quitó a la oposición su principal bandera de lucha, sino que además transformó el planteamiento autonómico al vincularlo a la lucha por la recuperación del Estado y los equilibrios territoriales. (Larrea 2011, 112)

Esa disputa constituyó a la Asamblea Constituyente en un escenario privilegiado en el que se desarrolló la disputa entre viejo y nuevo régimen, entre un proyecto hegemónico en declive y una nueva propuesta que tuvo en el tema de la autonomía una de sus principales batallas. Esto porque Alianza País quiso arrancar a las fuerzas de la derecha, una de las banderas que vino agitando más de 7 años, incorporando la autonomía como característica de todos los niveles subnacionales de gobierno (la palabra se repite en 62 ocasiones en el texto constitucional).

Es por ello que toda su producción legislativa y toda su proyección estratégica están marcadas por el contexto de lucha política para golpear en el corazón de la llamada

⁹⁸ Los grupos indígenas proponen la plurinacionalidad y de alguna manera ponen en segundo lugar la propuesta de autogobierno.

partidocracia y lograr el desplazamiento de las élites tradicionales. Pero para ello AP debió realizar concesiones a actores locales y lograr consensos que les permita sumar fuerzas para aislar a la derecha. Así el texto sobre el tema regional fue producto de un compromiso con dichos actores. La propuesta original de regionalización -inclusive su trazo en el mapa por los asambleístas- encontró resistencias de actores locales; por ello el texto definitivo establece un camino voluntario en el cual las provincias pueden tomar la iniciativa para constituir las, fijando un plazo para su conformación. Este texto tuvo que abrirse en medio de una negociación un poco tortuosa con las demandas gremiales de los Consejos provinciales y los sindicatos de los gobiernos subnacionales.

Antes de seguir en el hilo argumental vale la pena revisar los principales contenidos de la Constitución en el campo de organización territorial.

3.3.2.2. La organización territorial en la Constitución de Montecristi del 2008⁹⁹

Forma y rol del Estado: la Asamblea resolvió mantener el carácter unitario del Estado incorporando la plurinacionalidad. Aparte de ello se señala que se “organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (art. 1). Se opta por un Estado activo, fuerte, que garantice un nuevo modelo de desarrollo y su rol en torno a la planificación, la economía y la redistribución de la riqueza. Este rol del Estado se advierte en el Art. 261 en la responsabilidad del Estado en el desarrollo y en la planificación.

Competencias del nivel central: aparte de las competencias exclusivas de la anterior constitución -defensa, seguridad, relaciones internacionales y políticas económicas-, el Estado será responsable de salud, educación, planificación, migración, áreas naturales protegidas, recursos naturales, biodiversidad, empresas públicas nacionales y otras vivienda, áreas protegidas, manejo de desastres, espectro radioeléctrico, comunicaciones, puertos y aeropuertos, recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y bosques (art. 261).

Autonomía: se utiliza un concepto flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” en la cual los gobiernos regionales podrán expedir normas en sus competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente, los Municipios y Consejos Provinciales pueden dictar ordenanzas. Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en uso de los derechos colectivos podrán mantener funciones jurisdiccionales (art.102).

Descentralización: según el COOTAD “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los

⁹⁹ Referencias de los artículos: República del Ecuador, Constitución del 2008

respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (art. 105). El COOTAD reduce la importancia de la descentralización a su dimensión administrativa¹⁰⁰.

Niveles de gobierno: define cinco entidades territoriales a nivel regional, provincial, municipal, parroquial a los que llama “gobiernos autónomos descentralizados, GAD”. Crea también los regímenes especiales -por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población- en donde se integran Galápagos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas y pluriculturales, así como los distritos metropolitanos autónomos. En otro apartado reconoce a la Amazonía como circunscripción especial facilitando su constitución con una ley (art. 242).

Sistema de representación: se introduce una nueva composición de los legislativos locales tanto a nivel regional, como provincial y municipal, con características diversas en cada nivel. Mientras en la región los consejeros serán electos en forma proporcional desde las zonas urbanas y rurales, en caso de provincias los consejeros serán delegados de los municipios y parroquias. En los cantones también serán representantes electos de manera proporcional a lo urbano y rural. (art. 252).

La región: la Constitución opta por la región como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia, cuyos gobernadores forman parte de un gabinete territorial con el presidente de la República. La región se formará por iniciativa de las provincias colindantes mediante un estatuto que deberá pasar por aprobación del congreso, de la Corte Constitucional y de consulta popular. Esta entidad tiene facultades legislativas y ejecutivas, en relación a ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías (art. 244). La región tendría como competencias: planificar el desarrollo regional, cuencas hidrográficas, tránsito, sistema vial, actividades productivas, seguridad alimentaria.

GAD provincial: Mientras tanto el gobierno provincial está sometido a una muerte lenta, pues tiene funciones más reducidas y su legislativo pasa a ser controlado los gobiernos inferiores, con delegados de los municipios y parroquias.

Municipios: se mantiene la estructura y funciones de los Municipios, en torno a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, control sobre el uso y ocupación del suelo, vialidad urbana, servicios públicos, tránsito y el transporte, infraestructura física, patrimonio, catastros, control de ríos, lagos y lagunas, explotación de materiales pétreos, bomberos y registro de la propiedad (art. 54 del COOTAD)

¹⁰⁰ Para Larenas Guerrero esa definición no asume plenamente la dimensión política de la descentralización (Larenas Guerrero, 2014, 2)

Municipios Distritos Metropolitanos: una novedad es el fortalecimiento de los mismos, dado que los distritos (con una población de al menos el 7%) podrán conformar regiones con estatutos propios (art. 247). Y se amplía sus funciones y competencias, pues el distrito asume funciones de región, provincia y municipio (art. 266).

Juntas Parroquiales: estas entidades son reconocidas como GAD. Se fortalecen sus funciones y competencias, lo que los convierte en instancias ejecutivas y no solo de participación. Participan de la asignación de recursos. Asumen planificar, construir y mantener la infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de las parroquias, impulsar la participación y el control social (art. 267).

Circunscripciones Territoriales indígenas: la Constitución resolvió: “Podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos” (art. 257). Sus atribuciones están enmarcadas en los derechos colectivos. Se abre la puerta -que en la Constitución del 98 no se precisaba- para que los pueblos indígenas puedan en cada gobierno local -parroquial, municipal, provincial- decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno. Los gobiernos indígenas tendrán territorio, funciones ejecutivas y presupuesto. En Montecristi se principalizó el tema de la plurinacionalidad y de alguna manera redujo el significado de las autonomías étnicas, pues reconocen las CTI siempre y cuando las nuevas entidades observen los límites de la división del Estado republicano de provincias, cantones y parroquias.

Sistema de Competencias: el sistema de competencias será nacional y obligatorio, buscando superar los problemas de la anterior constitución donde las atribuciones se asumían ad hoc y una a una por iniciativa de los gobiernos locales. Se avanza en la definición de competencias exclusivas; no se definen las competencias concurrentes, pero se prevé una ley orgánica para regular ese sistema (art. 239).

Un cambio importante con la experiencia de la descentralización uno a uno fue la necesidad de un Sistema Nacional de Competencias (Art. 239) y la creación de un órgano, el Consejo Nacional de Competencias, que regule las competencias y resuelva los conflictos entre entidades del Estado.

Lo fiscal: en cuanto a lo fiscal, se establecieron como obligatorias las transferencias de un 15% de ingresos permanentes y no menos del 5% de los ingresos no permanentes del Estado central (art. 271). Por otra parte, se estableció la asignación del presupuesto según población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de niveles de vida y esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (art. 272). También se reconocen algunos recursos para los gobiernos donde

se explota recursos no renovables. Luego en el COOTAD se establecerá la fórmula definitiva, que impedirá asignaciones discrecionales.

La participación: la nueva Constitución amplía y renueva el marco participativo de la Constitución anterior tanto en derechos, como en organización social, intervención en política pública local y nacional e introduce varias innovaciones en términos de la relación sociedad civil-Estado, tanto en la planificación, como en los consejos de derechos, así como en la rendición de cuentas y el control social. Se busca una renovación del concepto de democracia, integrando a sus formas representativa, directa y comunitaria (arts. 238, 258, 279). Se contempla un diseño institucional suficiente para el desarrollo de iniciativas para la relación con el Estado, las políticas públicas y la democracia.

El proceso: se establece un calendario de legislación, que tienen plazos de aprobación. Leyes como las de competencias, control social y participación ciudadana serán claves para operativizar el marco constitucional (Disposición transitoria 1, lit.9).

3.3.2.2.1. Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomías y descentralización.

La Constitución ordena al órgano legislativo la creación de una ley que regule la descentralización territorial y el sistema de competencias, que lleva por nombre Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este Código agrupa en un solo proyecto a las leyes sobre Régimen Municipal, Régimen Provincial, Juntas Parroquiales, Descentralización, 15% del Presupuesto, y las reactualiza.

En general el código desarrolla los contenidos de la Constitución en cuanto a principios, objetivos y principios (Art.1, 2 y 3). En particular precisa el concepto de autonomía tanto en términos de gobierno como en términos de facultades normativas “el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”. Desagrega la autonomía política, fiscal y administrativa.

Define sus requisitos de creación de los gobiernos locales (arts. 10 al 27 del COOTAD), sus órganos de gobierno, sus órganos –ejecutivo, legislativo y de participación– sus formas de representación (arts. 43, 44, 45 del COOTAD). Se detiene en especial en las regiones equilibradas (arts. 30 al 32) y lo enfoca en términos poblacionales, de infraestructura, economía, recursos naturales. También precisa el procedimiento con un estatuto autonómico ratificado en consulta popular. Por otro lado, legisla sobre regímenes especiales (art. 73, en adelante.).

Por otra parte, regula un sistema nacional de competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central. En el Título V, establece una tipología de competencias –privativas, exclusivas, adicionales, residuales, concurrentes–, crea el Consejo Nacional de Competencias, especifica la normativa para las comisiones técnicas de costeo de competencias; regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias y en cuanto a los *Recursos Económicos*, establece el monto de participación en el presupuesto fiscal - 21% de ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes- con una normativa específica que dispone estratificación de los gobiernos autónomos según su producto interno bruto territorial, el cálculo de la capacidad fiscal de cada gobierno autónomo descentralizado, la brecha de financiamiento por habitante.

En síntesis, la Constitución y el COOTAD avanzan en la caracterización y el rol del Estado, los derechos territoriales étnicos, en el posicionamiento de los distritos metropolitanos, en la participación, trazando claras reglas de juego en torno al sistema de competencias y al sistema fiscal, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial. Generan un quinto nivel de gobierno que complejiza más la institucionalidad en un país pequeño como Ecuador y apuesta todo a una propuesta regional débilmente discutida y no concertada democráticamente. Además, deja para el proceso legislativo que luego se dará en el COOTAD, los temas que permitan operativizar la Constitución.

3.2.2.3. Las etapas de la transferencia de competencias

Un primer elemento que es importante señalar es que la Constitución y el COOTAD no solo asumieron normas generales para la descentralización sino que lo hicieron en detalle. En segundo lugar y a diferencia de la Constitución del 1998, donde todo era todo descentralizable, excepto las cuatro funciones básicas del Estado -seguridad interna y externa, gobierno, relaciones exteriores y economía- en la del 2008 las competencias más significativas desde el punto de vista institucional, fiscal y del personal involucrado quedaron como privativas del Estado central. A esto hay que agregar que se incluyeron los sectores públicos estratégicos.

El tercer elemento es que dichas normas delimitaron un nuevo modelo de descentralización para superar el modelo “a la carta”. En la Constitución y el COOTAD se propuso un modelo obligatorio, reglamentado, con una clara definición de competencias y racionalizando las normas fiscales. Un cuarto elemento es que se creó una nueva institucionalidad responsable de conducir el proceso, el Consejo Nacional de Competencias, que nació bajo la órbita de la SENPLADES en el 2011 y cuyos miembros fueron seleccionados a partir de colegios constituidos por el Consejo Nacional

Electoral, filtro que impide que los gremios de gobiernos descentralizados tengan una representación corporativa.

El instrumento específico para guiar el proceso fue el Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, que se orientó por los Planes de Desarrollo que se sucedieron desde el inicio del gobierno. En el documento mencionado consta un marco conceptual y analítico sobre el proceso 98-2008 enfatizando su cuestionamiento a la descentralización a la carta y advirtiendo que tuvo como resultado una fragmentación institucional, una “organización territorial compuesta por 24 provincias, 221 cantones y más de 800 parroquias rurales, que evidencia la existencia de una fuerte tradición local en el territorio” (Senplades, 2012: 24). Señaló la incoherencia entre los recursos y las competencias, debido a su carácter voluntario. Otro problema que menciona es el bajo esfuerzo fiscal, pues apenas el 29% de los ingresos eran por autogestión (Senplades, 2012: 26). En este sentido, constató la centralización e inequidad fiscal, en donde el gobierno nacional concentra el 95% de los ingresos y los gobiernos subnacionales logran el 5%, mientras en el plano del gasto el gobierno central concentra el gasto en un 83%, siendo el 17% de los GAD locales. Advierte que durante que desde finales del siglo anterior los GAD han mejorado sus presupuestos en relación al PIB, pues si en el 1997 alcanzaba el 2,1%, en el 2010 llega al 5,3%.

Luego de realizar el estado de la cuestión, el Plan propuso tres objetivos:

1. Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país
2. Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública
3. Garantizar que el proceso sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales

El Plan, como se dijo anteriormente, se sustenta en el COOTAD que “establece claramente las competencias por nivel de gobierno”. Además, “la obligatoriedad en la entrega de esas competencias hacia los GAD evita las clásicas negociaciones uno a uno, que demuestran un proceso de transferencia desordenado” (Senplades CNC, 2012). El plan plantea un criterio de diferenciación de competencias de “alta concentración y baja descentralización”, que quedan en manos del ejecutivo central y “alta descentralización y baja desconcentración”, que pasan a los GAD. En estas últimas se encuentran 12 áreas de competencias, de las cuales cinco pasan a “todos” los GAD, tres a los GAD Provinciales y cuatro a los GAD Municipales.

Los GAD's tendrán con la nueva legislación tres tipos de ingresos del presupuesto del Estado: las transferencias por equidad territorial, las transferencias adicionales destinadas a financiar nuevas competencias y la compensación a GAD's en cuyos territorios se

generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. El nuevo modelo entrega el 21% de ingresos permanentes y el 10% de ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado y elimina las preasignaciones. El monto total es distribuido entre los gobiernos de la siguiente manera: provinciales 27%, municipales 67% y parroquiales rurales 6% en base a dos componentes: a) los recursos por transferencias entregadas en el año 2010 -como año base- y; b) el monto excedente que resulta de la diferencia entre el monto total a distribuir desde el año 2011 según lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD. Se plantea también lineamientos de la gestión de los GAD, el mejoramiento de sus capacidades y la participación ciudadana.

Si bien el plan se aprobó para el periodo 2012-2016, el proceso se inició antes, desde el

Cuadro No. 20. Ponderadores para distribución de recursos a GAD's, periodo 2013 – 2017

GAD	Población	Densidad poblacional	NBI				Mejora en los niveles de vida				Esfuerzo Fiscal				Esfuerzo Administrativo	Cumplimiento de metas
	2014-2017	2014-2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014-2017	2014-2017
Provincial	10%	14%	46%	38%	32%	25%	10%	15%	20%	25%	4%	6%	8%	10%	6%	10%
Municipal	10%	13%	44%	38%	32%	20%	10%	15%	20%	25%	7%	8%	9%	10%	6%	10%
Parroquial rural	15%	15%	45%	40%	35%	30%	10%	15%	20%	25%	0%	0%	0%	0%	5%	10%

Fuente: Resolución No. 0003-CNC-2013, publicada en el Registro oficial No. 930 del 10 de abril de 2013. Elaboración: CNC-SENPLADES

Cuadro No. 21. Transferencias del Modelo de Equidad Territorial para el periodo 2011-2016.

Transferencias del Modelo de Equidad Territorial para el periodo 2011 – 2016, por nivel de GAD (millones de dólares)											
Años	Gobiernos Provinciales			Gobiernos Cantonales			Gobiernos Parroquiales			Total	% Variación
	Componente A	Componente B	Total	Componente A	Componente B	Total	Componente A	Componente B	Total		
2011	552.97	51.13	604.10	1434.71	65.37	1500.08	106.51	27.24	133.75	2237.93	0.00%
2012	552.97	108.27	661.24	1449.12	191.75	1640.87	106.51	40.25	146.76	2448.87	9.43%
2013	552.97	190.99	743.96	1463.54	382.59	1846.13	106.51	58.32	164.83	2754.92	12.50%
2014	552.97	250.88	803.85	1463.54	531.20	1994.74	106.51	72.12	178.63	2977.22	8.07%
2015	552.97	325.35	878.32	1463.54	716.00	2179.54	106.51	88.67	195.18	3253.04	9.26%
2016	561.34	120.04	681.38	1467.66	223.17	1690.83	107.07	44.35	151.42	2523.63	-22.42%
Total	3326.19	1046.66	4372.85	8742.11	2110.08	10852.19	639.62	330.95	970.57	16195.61	12.77%

Fuente: Rendición de Cuentas del Consejo Nacional de Competencias para el año 2016. Información verificada con los Acuerdos Ministeriales de Asignación de Transferencias a los GAD's de los años 2011 - 2016. Elaboración de A. Burbano de Lara

Fuente: Resolución No. 0003-CNC-2013, publicada en el Registro oficial No. 930 del 10 de abril de 2013. Elaboración: CNC-SENPLADES

2011. Tuvo tres momentos, una primera fase “de prueba” coordinado por Senplades, una segunda coordinada por el CNC y una tercera de “regularización”.

1era. Fase: a partir de la Constitución y el COOTAD, se transfirió cooperación. Es un momento de prueba, sin recursos, como indican los técnicos de AME y de CONGOPE.

2da Fase: coordinada por el CNC, donde se tuvo la participación de AME y de CONGOPE y se formó comisiones de costeo que, junto con el delegado del ministerio responsable de la rectoría, delegado de Finanzas y Senplades como autoridad coordinadora. Temas como riego, tránsito y patrimonio se dieron en esta fase.

3era Fase: signada por la llamada “regularización” que implicaba reconocer competencias ya descentralizadas en el periodo anterior, sin que la mayoría de GAD’S las hayan asumido. Esta fase fue decidida por el CNC sin participación de los gobiernos locales ni los gremios y tampoco implica transferencia de recursos. En este periodo, que coincide con la crisis fiscal provocada por la caída de los precios del petróleo, se regulariza vías, gestión ambiental, fomento productivo, turismo, dragado, forestación, explotación de materiales áridos y pétreos y bomberos.

En el siguiente cuadro se precisan las competencias transferidas con un breve balance realizado en entrevistas colectivas¹⁰¹:

Cuadro No. 22. Las etapas del proceso de transferencia de competencias durante el modelo obligatorio

R. Oficial	Área	Nivel GAD	Balance de proceso y ejecución
Primera etapa:			
R.O. 565, octubre 27 de 2011	Gestionar la cooperación internacional	Todos	Esta etapa fue tutelada por la Senplades, institución del cual fue dependiente un recién nacido CNC. Pese a que contaba con el interés de los GAD’s locales, por su propia naturaleza para adquirir recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, no se transfirió con recursos por informe del Ministerio de Finanzas. Según el GAD de Tungurahua, la cooperación estuvo centralizada doblemente: “SETECI hacía de rector y si querías un proyecto tenía que ser por SETECI. Nos dicen en las embajadas: ya tenemos convenios bilaterales de gobierno a gobierno: si es ambiente con MAE. Los convenios están arriba. Además, compiten gobierno central, CONGOPE y los GAD” (Entrevista No. 3). Según la AME, el área de cooperación se transfirió sin recursos. Es una competencia interesante para los gobiernos locales interesados en buscar asistencia técnica y recursos, pero no se avanzó. También hay dificultades pues no hay especialistas, falta personal con el perfil que conozca cooperación. “Hay dificultades para ejercerla, para conseguir recursos de crédito internacional” (Entrevista No. 13)

¹⁰¹ Dada la especificidad de los temas se toma en cuenta los resultados de las entrevistas colectivas realizadas a técnicos de AME y CONGOPE, de autoridades y funcionarios de varios municipios y gobierno provinciales. También se integran comentarios realizados por expertos y entrevistas a ex funcionarios del Estado central, especialmente en el plano del balance general.

R.O. 509, agosto 09 de 2011	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje	Provincial	Esta área ha sido de interés de los GAD'S provinciales, muchos de los cuales contaban con experiencia previa, aunque otros como los de la Amazonia no tenían mayor interés, pues hay exceso del recurso hídrico. El GAD de Tungurahua es de los que tienen una experiencia consistente con un espacio articulado con otros actores en el Parlamento Agua. "Hicimos el diagnóstico hídrico y tenemos el plan de riego provincial para 25 años. El área es compleja pues hay el manejo de la cuenca, el manejo de las fuentes, agua para riego; hay una multiplicidad de actores como SENAGUA, MAGAP, MIDUVI, GAD's municipales, empresas y juntas de regantes. Todo ello estaba disperso antes del 2008 y solo en el 2008 se precisa el riego para GAD's". Continúa el funcionario: 'una dificultad ha sido que "nos dan 2.4 millones de "operación y mantenimiento" cuando gastamos más de 12.000.000. Lo que nos dan significan el 20% de lo que gastamos. Se deben presentar proyectos para que nos den los recursos con la autorización de SENAGUA' (Entrevista No. 3). Esto es lo que los GAD's provinciales entienden como "recentralización de la competencia" (Entrevista No. 3). Además, los grandes canales no son transferidos para el GAD a la provincia. "La SENAGUA es autoridad, de acuerdo a la Ley, pero no practican; no alcanzan un liderazgo real en el sector agua. SENAGUA al hacer obras equivocó la función (tienen a su cargo los multipósitos). Deben hacer regulación, no involucrarse en hacer infraestructura. Allí vienen los puntos de corrupción de Odebrecht por si acaso". "Hay varios GAD'S que recusaron la transferencia mediante un proceso judicial ante autoridad competente señalando que se transfería sin recursos. En la Ley se diferenció cinco modelos: sistemas públicos, transferidos a grupos comunitarios, comunitarios, individuales, de drenaje. Los recursos fundamentales del gobierno son a los proyectos multipósito". (Entrevista No. 3)
Segunda etapa:			
R.O. 712, mayo 29 de 2012	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y terrestre y seguridad vial	Municipal	Varios municipios ya tuvieron esa competencia, como Quito. Sin embargo, para varios entrevistados esta área fue de interés del ejecutivo "es claro que existe un impulso desde el gobierno central, aunque en ciertos gobiernos municipales se han establecido cuestionamientos al proceso" (Larena Guerrero, 2014). Para este periodo se fijó tres modelos de gestión, para que puedan ser asumidos de manera progresiva, que implican una transferencia de fondos vinculada a la tasa de matriculación y multas asociadas, más una compensación para egresos no permanentes (50 millones para los GAD del modelo A, 5 millones para el modelo de gestión). El monto se distribuye por criterios como población, tasa de motorización, densidad y dispersión, metros de vías urbanas, esfuerzo fiscal y porcentaje de población urbana. Esto corresponde a una tipología de municipios grandes, medianos y pequeños. Estos han tendido dificultad de ejecutar la competencia por el manejo técnico, la falta de capacitación, falta de personal suficiente o falta de recursos para inversión en señalética. El AME ha apoyado con seminarios y talleres, "pero no se ha logrado una mayor especialización por falta de apoyo de la academia y en particular del IAEN". En tema era inminente dado que se necesitaba control operativo del tránsito pues la policía había abandonado esta tarea. El otro gran problema es de costos. "el Estado entrega 50000 dólares al año, cuando se necesita 1.400.000 para el modelo A. El gobierno ofreció 6 centros de revisión vehicular: nunca se concretó nada. Los municipios no quieren sacar a otras fuentes. En la ejecución los A ya lo están haciendo y los modelos B han recibido formalmente pero no todos lo practican" (Entrevista No. 13). Se han dado experiencias de mancomunidad como la del norte donde se aglutinaron 14 municipios. Sobre esa experiencia cuenta el alcalde de Cotacachi para el cual el tránsito es una "papa caliente" en la regulación de costo. "Es una competencia que pasa retaceada para tener cuota política: te pasas taxis, camionetas, interparroquiales, pero la ANT se queda con transporte

			interprovincial y pesado. Nos pasan transporte de una cabina y no nos pasan de doble cabina, generando una bronca tenaz. No nos dejan nada, pues solo se creó una cooperativa, la valle de Intag, intra-cantonal, pero ellos suben las frecuencias a Intag desde lo provincial o nacional. En Intag por ejemplo se crearon por la ANT cuatro cooperativas. Hay mucha corrupción porque debajo de la mesa pasan 50.000 dólares. Se nota mucha perversidad porque ponen en tensión a los municipios, y no sueltan el poder político. Esta competencia tiene además el problema del control del tránsito, nosotros decidimos más bien participar en la mancomunidad del norte con 15 municipios que recibió los 90.000USD que nos correspondía y tienen planta automatizadas para controlar” (Entrevista No. 2) Las discrepancias se han dado por la definición de tarifas. “La Agencia Nacional de Tránsito determinó, el 4 de septiembre de 2014, una metodología de definición de las tarifas para el transporte urbano, por la que se busca asegurar a los transportistas una ganancia de un 13%, pero la determinación correspondería a los gobiernos municipales, que deben realizar junto con los choferes, los estudios técnicos respectivos. En el presupuesto General del Estado del 2014, consta un subsidio para el transporte urbano. La interpretación del GAD de Guayaquil, es que ese subsidio debe ser transferido para que sea manejado por los gobiernos municipales. La interpretación del gobierno central es que la política no fija subsidios, y por tanto no deben transferirse fondos adicionales” (Larenas Guerrero).
R.O. 514, junio 3 de 2015	Preservar, Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	Municipal	Esta área ya había sido trasferida a comienzos de la década anterior. Había 36 GAD que tenían: pero aquí también hay varios problemas: falta de recursos que impide concretar la competencia; no hay especialistas en la temática. AME ha desarrollado varias líneas de apoyo a los municipios: propuestas, ordenanza tipo, metodología, manuales, guías, pero no es suficiente. (Entrevista No. 13)
Tercera etapa: regularización			
R.O. 413, enero 10 de 2015	Planificar, construir y mantener el sistema vial	Todos	Esta es una competencia clave para todos los niveles de gobierno. Tan prioritaria es que el prefecto de Loja señaló que puede devolver todas las competencias excepto esta pues “la provincia tiene 6000 km de vías, y solo tiene asfaltadas 60” (Entrevista No. 3). “En cuanto a costos los GAD’s provinciales destinaban un promedio de 194 millones a esta competencia, que son parte de las “transferencias de equidad” o transferencias generales del Presupuesto General del Estado para los GAD’s (Comisión Técnica, 2013, 34). Los Gobiernos Municipales destinarían actualmente un promedio de 215 millones para las vías urbanas”, El criterio de Ministerio de Finanzas es que aunque se ejerza en los territorios subnacionales “responde a la competencia nacional, y por tanto no hay dinero para transferir. La comisión de costeo señaló que “no se podía identificar recursos adicionales y que se considera que la transferencia ya se ha dado a través de los recursos del modelo de equidad. Según Larenas y Guerrero, en el criterio del CONGOPE, “el objetivo de la comisión es identificar los costos y en especial las brechas de financiamiento, para que se propongan políticas públicas que permitan cerrar dichas brechas y caminar hacia la equidad. La comisión de costeo encontró un mecanismo para “negar” el déficit, aunque en la parte de diagnóstico se lo señala explícitamente”. Esta área, desde hace 15 años fue trabajada con diverso nivel de conocimiento y capacidad técnica por 86 gobiernos subnacionales que la solicitaron en el marco de la descentralización a la carta. En ese marco los GAD’S provincial y en municipios grandes se contaba con dirección de gestión ambiental, con profesionales en varias ramas de este ámbito y con planes y agenda ambiental. En el GAD de Tungurahua esta área competencial se trabaja desde el parlamento agua, sobre todo los temas que tiene que ver con riego, patrimonio natural y conservación. El COOTAD fijó parámetros para su trasferencia para

R.O. 415, enero 10 de 2015	Gestión Ambiental	Todos los niveles de gobierno	que los GAD puedan adquirir el rol de autoridades ambientales. “El 3 de junio 2015 se da el paso que exigía la ley, para acreditarse como autoridad ambiental y conceder permiso ambiental. Nos exigían que tengamos laboratorios, coordinación con universidades e instrumental técnico que no ellos tenían. Otro de los problemas ha sido que se pasó a los GAD Provinciales los permisos de mínimo de impacto. El MAE se negó a entregar los expedientes con pretextos de que no tenían una base de datos digital y que no podían pasarnos los expedientes de papel” (Entrevista No. 3). Los funcionarios señalan que el Prefecto tuvo que enfrentar directamente el tema con el Presidente de la República y los del MAE “quedaron mal parados”. El presidente dispuso en tres meses la descentralización. Las áreas protegidas que son más del 20% del territorio siguen bajo control del ministerio central. Igualmente, los temas ambientales correspondientes a las áreas estratégicas que son de competencia del Estado. Las ciudades hacen lo suyo de manera que el ámbito de acción de los GAD Provinciales es limitado.
R.O. 413, enero 10 de 2015	Fomentar las actividades productivas regionales, provinciales. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Regional, provincial y GAD Parroquial	Esta área es otra de las que no se transfieren con recursos. Pese a ello los GAD tienen direcciones de fomento que se han orientado a economía solidaria, pequeños proyectos productivos, cadenas productivas de bajo impacto, mesas de concertación y turismo. Esta área se potencio en los GAD con el plan de cambio de la matriz productiva en el 2013, pero pronto perdió fuerza pues llevo la crisis económica y el gobierno central no impulso tal propuesta. En el caso de Tungurahua la provincia tiene una agenda de competitividad pues quiere consolidarse como una de las cinco provincias de mayor desarrollo “Estamos apoyando clústeres de cuero y calzado, carrocería textil, artesanal, muebles y madera. También tenemos el proyecto de las perchas, que fue un proyecto piloto desarrollado por CONGOPE en conjunto con los supermercados para exhibir productos de productores locales. En el sector carrocería se hizo el centro de fomento productivo que apoyo el MIPRO. Igualmente se trabaja coordinadamente las iniciativas productivas con el turismo. El MCP uno de los pocos ministerios coordinadores que reconoció la agenda de Tungurahua, reconoció agendas sectoriales”. (Entrevista No. 3)
R.O. 718, marzo 23 de 2016	Regular las facultades y atribuciones de los GAD respecto al desarrollo de actividades turísticas	Todos	En esta área hay 76 municipios que solicitaron esa competencia a comienzos de la década anterior y que tenían cierta experiencia, en este campo, especialmente los de vocación turística. En el caso de Tungurahua por ejemplo “hemos trabajado la estrategia de turismo que ha venido funcionando diez años, con los municipios, las juntas parroquiales, las cuatro universidades, la cámara de turismo, el comité de fiestas de Ambato. Se diseñó una propuesta para incrementar el turismo con nueve rutas agroindustriales, artesanales, promoción de ferias, fortalecimiento productos y gobernanza turística. Se cuenta con un centro de turismo para investigación con el parlamento trabajo. Ha habido una coordinación mediana con el Ministerio de ramo. (Entrevista No. 3) Según los funcionarios del AME en Turismo: “quisimos participar en la construcción de la norma, pero no logramos. Hay dificultades para que GAD ejecute, no hay una normativa, tampoco hicieron análisis de capacidades o vocación turismo” (Entrevista No. 13).
R.O. 709, mayo 23 de 2012	Dragado, relleno hidráulico	Provincial	Esta es una competencia para provincias donde hay recurso hídrico. En una competencia de baja experiencia local y nacional. Se transfirió junto a la maquinaria –dragas operativas- propiedad del Gobierno Nacional para el efecto.
R.O. 727, junio 19 de 2012	Forestación y reforestación	Provincial y parroquial rural	Esta se puede asimilar a la ambiental y tiene relación con fomento productivo. El nivel específico es el nivel provincial, pero por presiones de las parroquias se le delega también a este nivel de gobierno. Hay un problema de superposición con el MAGAP dado que programas como Socio Bosque son implementados por ese ministerio y tienen control de su parte.
R.O. 411, enero 8 de 2015	Explotación de materiales áridos y pétreos	Municipal	Interés del gobierno central el descentralizar esa competencia, que se viene haciendo por los GAD municipales. Tiene poca significación tanto desde el punto de vista de la actividad del mismo, como a nivel de ingreso fiscal.
R.O. 413, enero 10 de 2015	Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Municipal	Competencias impulsadas por parte del Estado para que sea asimilada por los GAD locales. De hecho, una cuarta parte de los municipios tenían bomberos (56), pero muchos no lo hacían por falta de recursos.

3.2.2.4. Balance del ciclo de descentralización obligatoria

El paso del periodo neoliberal al de la Revolución Ciudadana se realizó a partir de nuevas relaciones de poder que llevaron a Alianza PAIS a convertirse en factor predominante del régimen político. Como se anotó anteriormente el gobierno de Rafael Correa privilegió la desconcentración, a la que destinó un importante volumen de recursos.

En ese marco se dio la descentralización. Tal como se ha visto en otros países de América Latina (Falleti, 2006) la iniciativa que viene desde Estado nacional da como resultado una descentralización administrativa sin fortalecimiento de las autonomías políticas. En ese marco los gobiernos locales se convierten en sujetos pasivos sin capacidad de construir propuestas de política pública que orienten su accionar, en una situación inversa a la de la secuencia anterior en donde el fortalecimiento en el plano fiscal deviene en legitimidad y presión por demandas de autonomía política.

En ese sentido la descentralización que surgió es producto de la iniciativa de los actores nacionales, tanto en el gobierno como en el sistema político, que tiene la capacidad y los recursos para conducir el proceso. Esto se canalizó a través de la Senplades y el CNC, mientras que en la otra orilla los actores locales no plantearon demandas significativas de descentralización. Entre estos últimos hay que diferenciar: los de oposición, que asumen una conducta defensiva y los que integran la coalición que conduce Alianza PAIS. Actores que en la etapa anterior tuvieron un rol importante como los partidos políticos, los organismos de cooperación o los pueblos indígenas, tuvieron un papel marginal, al igual que organizaciones de la sociedad civil.

El modelo obligatorio, como ya se mencionó, fue definido en las dos normas básicas. El proceso tuvo el respaldo del gobierno y Senplades que tuvo capacidad política, técnica y recursos para realizarlo. El CNC aparece como una unidad responsable, pero de lo que aparece en el examen realizado, tiene poca autonomía para decidir sobre las políticas, pues incluso reglamentos y acuerdos son dictaminados por las autoridades de Senplades o consultados con la Presidencia de la República. La intervención de los gremios en el proceso conducido por el CNC ha sido casi formal, excepto en las comisiones de costeo que se dieron en la primera fase con riego y en la segunda fase con TTTSV. Aunque el plan surge luego de un proceso de diálogo y talleres con actores (Senplades-CNC, 2012:17), los eventos realizados fueron en mayor medida espacios donde se legitimaron las propuestas que venían desde arriba, antes que verdaderos espacios de participación con alguna incidencia efectiva.

Ocho de las doce áreas de competencia se transfieren por iniciativa y disposición del ente planificador, según las entrevistas a los técnicos de los gobiernos locales. Esto lo señaló también una ex funcionaria del Senplades quien manifiesta:

“Después del 2014, en la Subsecretaría nos dieron la instrucción directa de concluir la descentralización, trasladando las competencias pendientes. Y lo que hiciste fue eso: cerrar un proceso que debía seguir fluyendo poco a poco. Ahí la directriz fue: se descentraliza ahorita. Eso te permite, como hito, [coyuntura crítica] analizar el proceso de transferencia de competencias, sin recursos” (Entrevista No. 1)¹⁰²

La realidad es que existe una baja demanda de trasferencias y esto explica el hecho que de las 12 áreas de competencia solamente en tres se hayan presentado conflictos de carácter público: en tránsito porque es costoso que un municipio asuma la regulación de las tarifas, en la de ambiente porque se percibe que no se respeta la competencia y en ordenamiento del suelo, porque se interviene en un campo competencial y tradicional de los gobiernos municipales. Todo esto polarizó en una coyuntura a los actores locales a favor o en contra de la política de descentralización:

“El tema de la transferencia de la competencia de Tránsito motivó dos reuniones, una de un grupo de alcaldes y prefectos en la ciudad de Guaranda. En la Declaración que salió fruto de esta reunión se afirma que “sobre las tarifas de transporte público, actuaremos en defensa de la economía y el bolsillo de los ciudadanos, hacemos un llamado al Gobierno Nacional para que, conforme a la Constitución, la Ley de Tránsito y la resolución 06 del CNC del 26 de abril de 2012 fije la política y estructura tarifaria del transporte público”. También las autoridades reunidas en esa ciudad se pronunciaron en rechazo de “la pretensión gubernamental de interferir en la competencia constitucional exclusiva de los municipios para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo” y “Defender las competencias exclusivas constitucionales en materia ambiental y exigir los recursos necesarios y suficientes para atender la vialidad rural por parte de los Gobiernos Provinciales”. (Larenas, 2014, 7)

Por otro lado en la reunión de Cuenca denominada “Somos Ecuador, Gobiernos en Revolución” organizada por la Secretaría de la Política y que contó con la participación del presidente de la República, y aproximadamente 600 autoridades locales¹⁰³, aprueban un manifiesto donde se señala explícitamente:

“Avanzar y profundizar el proceso actual de descentralización, asumiendo las competencias establecidas en la ley, así como el cronograma definido por el Consejo Nacional de Competencias... Reconocer que los gobiernos locales han asumido las competencias de tránsito y transporte público según los tiempos señalados por la Ley”. (Larenas, 2014, 8)

Estos conflictos no han supuesto obstáculo mayor para el despliegue del proceso de descentralización, que se ha llevado a cabo según el plan.

¹⁰² Los directivos de AME y CONGOPE coinciden en esa apreciación. Señalan que en este periodo se hizo caso omiso del procedimiento, no se hizo un balance capacidades y se emiten resoluciones desde el CNC. En este momento se “regularizan” competencias que habían recibido en promedio en torno al 25% de gobiernos subnacionales en el periodo anterior.

¹⁰³ No es la única vez que el gobierno central impulsa este tipo de reuniones. Cada semana se realizó el enlace ciudadano de los sábados en que el Presidente se reunía con las autoridades locales para procesar demandas.

En cuanto lo fiscal el Senplades se propuso resolver la falta de coherencia entre competencias y recursos. Se avanzó también en la configuración de una comisión e costeo en el COOTAD (art. 123). La labor de las Comisiones de Costeo de las competencias fue positiva, según todos los entrevistados, en términos de identificar los recursos necesarios y determinar mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en temas de riego, vialidad, tránsito y transporte.

Dado el incremento del presupuesto estatal debido a la expansión económica los gobiernos locales ven incrementado sus recursos, no tanto por recursos adicionales por nuevas trasferencias¹⁰⁴. Hay que señalar que las competencias que vienen después, debido a que son “por regularización” no reciben recursos adicionales. De hecho hay una reducción en todo el sector público durante el 2015 y 2016, cuando se da la crisis que afectó a los ingresos estatales, tanto por la reducción del precio del petróleo como de los impuestos.

Un caso típico, por la importancia que tiene para los GAD, fue la de vialidad; los GAD’s destinaban un promedio de 400 millones a esta competencia [Comisión Técnica, 2013, 34]. Pero la Comisión advirtió que no se podía identificar recursos adicionales, y que se considera que la transferencia ya se ha dado, a través de los recursos del “modelo de equidad” (Larenas, 2014, 9).

Por otra parte, vale anotar que cerca de la mitad de las competencias trasferidas no son competencias que venían desarrollando los entes estatales, con normativas, aparatos institucionales y programas, de manera que la experiencia era reciente para todos los niveles de gobierno. Esto es lo que se ha llamado competencias “fantasmas”, que tenían bajo interés para los GAD. Este es el caso de patrimonio, cooperación, dragado y áridos y pétreos.

Otro rasgo que tienen el modelo es que las competencias eran trasferidas con “tutela” (Larenas) que limitaban autonomía es su diseño y ejecución. Larenas pone cuatro ejemplos de los mecanismos utilizados: el acuerdo 095 del Ministerio del Ambiente sobre cambio climático donde se señala que los GAD deberán presentar para aprobación del ministerio de ambiente sus propuestas, previo a su oficialización como plan de cambio climático, la resolución del CNC sobre riego, que obliga a presentar los proyectos de inversión ante el rector de la competencia, para acceder a los fondos de descentralización, la ley de ordenamiento territorial y los proyectos ante el BEDE para recuperar recursos para temas culturales (Larenas, 2014, 10).

Esto sin contar con los múltiples procedimientos e instrumentos que los ministerios imponían a los gobiernos locales con el pretexto de que estos no tienen “experiencia”

¹⁰⁴ También hay que destacar el rol que cumplió el Banco del Estado, que vio incrementado su capacidad crediticia, hay crédito internacional en unos pocos GAD. También se realizan obras de infraestructura en las ciudades por parte del estado central o mediante Ecuador Estratégico en zonas de explotación petrolera o minera, como las Escuelas del milenio.

o les faltan “capacidades”. En esto el gobierno central se vio favorecido por la presencia de una tecnocracia calificada con títulos en universidades del país y el extranjero y por tecnologías informáticas que facilitaban el control y la centralización de información en el nivel nacional. En otros casos se daba un desequilibrio en donde “la carne se quedaban los ministerios” y pasaban “los huesos a nivel local” (Entrevista No. 2) o como dijo un alcalde, un “modelo retaceado” en donde por cuestiones políticas y por corrupción “el tránsito pesado se quedaba en la autoridad nacional, mientras las camionetas se dejaba a nivel local” (Entrevista No. 2).

El modelo de descentralización no iba en función de definir “el papel o el rol de los GAD en cada nivel de gobierno” (Entrevista No. 17), sino acotar que competencias se daban en cada nivel. Se ponía énfasis en los límites de competencia para que el GAD respectivo supiera que debía hacer y no se introduzca en el campo del vecino. Esto hizo que se rompa uno de los principios de la descentralización que tiene que ver con la coordinación entre niveles de gobierno, para lo cual se necesita observar el carácter concurrente de las competencias y dicho principio de coordinación multinivel.

Uno de los problemas persistentes en el Estado ecuatoriano y que impiden la conformación de gobiernos con una visión territorial integrada es el *sectorialismo* en la gestión de la política pública, donde los ministerios no coordinan con los GAD, pero tampoco lo hacen con sus similares. Por ello las áreas competenciales no solo están fragmentadas en la norma, sino también por el celo institucional de perder poder ante el ministerio de al lado, es decir por competencia entre quienes tienen la rectoría; esta fragmentación y falta de coordinación son evidentes en campos como ambiente, agua, vivienda o fomento productivo que por su naturaleza son intersectoriales.

Para varios líderes locales se habría dado ya un proceso de recentralización de competencias. Este es el caso de Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en cuyo articulado se establece mecanismos de definición de políticas, control y sanción, hasta el punto de intervenir en la definición de uso del suelo -uso urbano o rural, uso agrícola, industrial o minero- (Entrevista No. 2). Esta intervención se realiza en un campo que ha sido tradicionalmente controlado por los municipios como es el ordenamiento del suelo urbano. También se habría dado pérdidas como el retiro de la competencia para la construcción de edificios en salud y educación, según las Enmiendas constitucionales aprobadas en el Parlamento.

En el fondo esto es la expresión de un fenómeno más general del modelo diseñado por la Constitución del 2008. Por ejemplo en la manera de comprender la rectoría, aunque tiene estas normas definiciones generales sobre las “orientaciones generales de la política pública”, lo cierto es que la intervención del Estado tanto en lo normativo como

procedimental y técnico termina por restar autonomía a los GAD. Ya se anotó el carácter reglamentario de las normas. Aparte de ello hay una abundante legislación, planes nacionales y agendas sectoriales que orientan lo que se debe y no hacer. Finalmente, cada ministerio producía una “caja de herramientas” que coartaba la iniciativa de los gobiernos locales.

A esto hay que sumar una visión de lo público como estatal y el ambiente negativo para la participación. La falta de voluntad política para promover procesos de deliberación sobre las políticas, así como como las políticas de controla las organizaciones sociales (Decreto 016) y la política de descorporativización son expresiones de ello. La poca simpatía por participación se ha explicado precisamente por la fortaleza electoral de Alianza País que se sentía legitimado en las urnas, por lo que le resultaba innecesario legitimarse en procesos de planificación o control social o en espacios públicos de deliberación. Para Alianza País son los gobernantes electos por voto popular los únicos que representan los intereses generales.

La política de descorporativización del Estado fue un hito que impidió la presencia de la sociedad civil en las instancias de consulta y decisión de la política pública. Con ello no solo que desalentaron la participación ciudadana sino que cerraron las instancias de decisión a las entidades de la sociedad civil porque según los personeros de Alianza País “defienden intereses particulares”. Se llegó al punto de calificar con criterios meritocráticos a líderes sociales para acreditarles como representantes. En los hechos se postergo indefinidamente la aplicación de la arquitectura participativa que se había diseñado en la Constitución, el COOTAD y la Ley de Democracia.

Y la otra debilidad en la descentralización se dio en los programas de fortalecimiento de las capacidades locales. Excepto lo que hacían los gremios y unos pocos cursos que aparecen en la página web de la CNC, no hubo una propuesta de formación académica y capacitación técnica a los funcionarios locales, cuyo saber -por cierto- no era ni reconocido ni valorado. Varios entrevistados se han referido a los problemas de coordinación con la Universidad supuestamente encargada de la capacitación como es el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.

Por cierto, todo ello conspira contra la existencia de un gobierno territorial. Si hay un abundante legislación prescriptiva, si las decisiones se toman sin participación, si la rectoría se entiende como dirigismo, si hay una comprensión de las competencias segmentadas y retaceadas, sin comprender el rol de cada nivel de gobierno, sin sistemas de competencias y sin promoción de la coordinación y la concurrencia, si hay una centralización de la información, si se desarrolla una cultura de menosprecio a los conocimientos locales y de sospecha hacia lo que hacen los actores, y se desconoce los recursos para las transferencias,

el resultado de esto es que no existe ni coordinación multinivel ni tampoco gobierno que pueda pensar integralmente el territorio ni plantearse una vocación de futuro en términos del desarrollo. Por cierto, de esto no tienen la culpa solo el gobierno central si no los actores locales que no participaron, no asumen retos de autogestión fiscal y tampoco se plantearon demandas competenciales.

En resumen en la fase de retorno del Estado con un actor político predominante y un gobierno central fortalecido, no solo se realiza la desconcentración sino que se realiza un proceso de descentralización administrativo de alcance limitado con un modelo de carácter obligatorio y rígido, que si bien logra superar el caos del modelo a la carta, no potencia la visión territorial e integrada de los gobiernos y limita las posibilidades de coordinación multinivel¹⁰⁵.

4. ANALISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACION

En el balance del primer ciclo de la descentralización a la carta se había planteado que este se caracteriza por un proceso que transcurre bajo iniciativa local en una secuencia que va desde lo una fase de fortalecimiento de los gobiernos seccionales en el marco de la doble transición y legitimados en las urnas, hacia demandas de carácter fiscal que se obtienen con las reasignaciones y la Ley del 15%, lo que a su vez fortalece a los actores locales que demandas autonomía política.

En ello se fortalecieron elites modernizadoras de las diversas ciudades que aprovecharon el marco de la globalización neoliberal, pero también los movimientos indígenas que aprovecharon las condiciones democráticas para desplazar vía elecciones a las elites mestizas tradicionales de sus territorios y del poder local. Este proceso de fortalecimiento sin embargo estaba marcado por la heterogeneidad regional y por el desequilibrio político entre los autores ante un centro debilitado por las reformas neoliberales que apuntaban al estado mínimo.

¿Cuáles fueron las consecuencias de ello? No se pudo concretar una propuesta de reforma estatal que tenga en la descentralización un cambio importante. La descentralización fue un discurso, como dice Ana María Larrea, pero no una realidad; hay descentralización fiscal en la medida en que los gobiernos locales asedian el presupuesto nacional, pero hay una falta de un acuerdo entre las diversas fuerzas sobre la reforma institucional. Todo ello en el marco de relaciones de poder que benefician a los actores locales, mientras el sistema político nacional, que estaba afectado por una honda crisis de representación y credibilidad política. Un sistema político caracterizado por el clivaje regional y partidos que no tenían capacidad de un proyecto de reforma estatal. En ese marco lo que hubo es descentralización fiscal y apenas descentralización administrativa.

¹⁰⁵ Un ejemplo de esto último es la inexistencia de las regiones, problema que será objeto de un estudio de caso más adelante.

Esta etapa trajo como resultado la debilidad de la rectoría estatal, la ausencia de gobierno intermedio, la descentralización con un sistema de competencias a la carta que tiene un desfase con lo fiscal, mientras esta adolecía tanto de inequidad, falta de transparencia y débil esfuerzo financiero. Otra característica de este periodo es la fragmentación institucional y la falta de coordinación multinivel. Por otra parte, nos e concretan las CTI.

Jeorg Faust realizó un estudio sobre descentralización “a la carta” en el 2005 y escribió sobre los desafíos durante el proceso constituyente. Su tesis es que la descentralización a la carta provocó un proceso desequilibrado provocado por la desconexión de la descentralización administrativa y la descentralización fiscal y un proceso incoherente con respecto a la coordinación vertical (entre diferentes niveles de gobierno) y, a la coordinación horizontal tanto al nivel cantonal como al nivel provincial. (Faust, 2005) Para el autor la fuente principal del alto grado de incoherencia constituye el mecanismo de transferencia de responsabilidades y de recursos ‘uno por uno’ como está establecido por el artículo 226 de la Constitución de 1998. Muchos GAD -el 70% de los mismos, si exceptuamos turismo y ambiente (que no tiene recursos ni personal)- no hay solicitado competencias.

El desequilibrio se destaca, sobre todo, en la relación entre la descentralización fiscal y la administrativa. Por un lado, la Ley del 15% del 1997 establece que se transfieran el 15% de los ingresos corrientes del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, sin atarlos a la transferencia de competencias. Por el otro lado, también existen transferencias de competencias que no cuentan con una transferencia de recursos correspondientes

Para el autor detrás de estos procesos hay conflictos redistributivos entre actores nacionales y locales y entre diversos actores locales, así como factores contextuales debido a la alta heterogeneidad regional y local existente en Ecuador. El argumento central de Faust es que estos factores, los conflictos y la heterogeneidad, inciden en una descentralización incoherente y desequilibrada debido a la ausencia de un sistema político y partidos políticos con una visión nacional y de largo plazo, con capacidad de procesar demandas y generar un proyecto coherente de descentralización y reforma estatal. En ese vacío la descentralización refleja en su incoherencia y desequilibrio las altas diferencias de las sociedades regionales y de la gravitación diferenciada de elites y actores de poder regional en el Estado. En vez de una visión colectiva de descentralización existe una variedad de proyectos particularistas con una visión parcial y limitada de la descentralización (ejemplos son los discursos politizados sobre el municipalismo, la autonomía, la plurinacionalidad o la privatización).

En un artículo posterior el autor plantea cuatro desafíos para la constituyente; llegar a un consenso sobre el tipo de estado; aclarar el rol del nivel intermedio de manera simple

y transparente, asignar las competencias de manera más ordenada y reformar el sistema de la descentralización fiscal, eliminando la discrecionalidad y estableciendo un sistema que facilite el financiamiento de los gobiernos locales para evitar la dependencia de las transparencias.

Para completar este panorama se ha examinado aquí el ciclo de la descentralización “obligatoria”. En primer lugar, hay que señalar que este proceso político y el modelo que el supone llena un vacío clave en proceso de descentralización: el vacío del Estado central, que fue una debilidad del periodo neoliberal. La descentralización administrativa que se produce es resultante de una desigual relación de fuerzas con un actor político y estatal predominante en el escenario nacional y con actores locales débiles; de allí que esa descentralización administrativa en primer lugar no es política: aunque se realiza ciertos cambios en términos de la representación local en los legislativos, en lo esencial no busca fortalecer políticamente ni a los sujetos ni a los gobiernos locales.

Tres son sus efectos más importantes: no se constituyeron las regiones, lo cual implica que no se ha resuelto el nudo del gobierno intermedio que supuestamente permitiría apuntalar la democracia y el desarrollo territorial. En segundo lugar, se mantuvo el desequilibrio que otorgó al estado central un poder desmesurado que no encontró equilibrio en el plano regional o local, siendo el “gigante” que negocia con los actores locales disgregados. Por cierto, no todos los actores locales tienen el mismo peso: hay un desequilibrio de poder horizontal entre actores de ciudades grandes como Quito y Guayaquil y ciudades intermedias o pequeñas, o entre consejos provinciales modernos y otros más rezagados. En tercer lugar, hay un débil proceso de participación ciudadana. Esto implica que si bien con la desconcentración se construye estatalidad no se construye ni democracia ni espacios públicos donde se delibere sobre los procesos territoriales.

En cuarto lugar, se produjo un equilibrio entre descentralización administrativa y fiscal, que supera el desequilibrio que se había dado en la descentralización a la carta. Esto es posible también porque el SENPLADES y el CNC contaron con el respaldo gubernamental para realizarlo, sin tener que realizar grandes negociaciones con los actores locales. Se trató de aplicar de manera casi literal las leyes establecidas, logrando transferir 12 competencias. Son áreas que si bien pueden tener mucha importancia desde el punto de vista del desarrollo, no eran previamente significativas en términos de peso burocrático ni de recursos invertidos a nivel del gobierno central. En ese sentido son en su mayoría, no en todos los casos¹⁰⁶, marginales tanto desde el punto de vista de la gravitación en la política pública como del presupuesto. Esto porque las áreas fundamentales de la gestión de la política pública del Estado como en términos presupuestarios, como son salud, educación y policía, están centralizadas.

¹⁰⁶ Nos referimos a vías, agua, ambiente y tránsito.

El proceso de descentralización cuenta además con recursos, pues se da en el marco de un excepcional periodo de crecimiento económico, con un Estado fortalecido. Es decir, tanto en el primer momento en que se cuenta con el marco anterior de la Ley del 15% y de otras normas, Como luego de la Constitución y el COOTAD con el modelo de equidad, lo cierto es que hay un crecimiento significativo de los presupuestos locales. Es paradójico que, en esta fase de auge económico, los gobiernos locales no hayan sido presionados para que tengan mayores responsabilidades administrativas.

Sin embargo, luego de la segunda fase llega la crisis y en la tercera no se logra mantener ese ritmo de crecimiento en los presupuestos locales. Hay que señalar además que, si bien se mejora en términos de transparencia fiscal y se eliminan las reasignaciones, no es menos cierto que la fase de vacas gordas tiene dos resultados negativos: una amplia intervención estatal en obras que no deberían ser de su incumbencia, por ejemplo, las de Ecuador Estratégico, y la reducción de incentivos para un mayor esfuerzo fiscal de parte de los gobiernos locales, pues el radio autogestión financiera-trasferencias sigue siendo similar a hace diez años. La fase de vacas flacas del 2015 hasta la actualidad tiene en cambio la retracción del gasto fiscal que afecta a los gobiernos locales, tanto por la reducción del presupuesto permanente como de los ingresos no permanentes debido a la baja del precio del petróleo.

Estas observaciones y hallazgos sobre el proceso a la carta como el proceso obligatorio se expresan en el siguiente cuadro, que nos ayuda a comparar los dos periodos. La expresión de la descentralización en Ecuador en el periodo da la carta se ubica en el siguiente cuadro en la primera columna donde se identifica avances y limitaciones del proceso de descentralización en el Ecuador. En la segunda columna se han integrado los diversos rasgos de la descentralización obligatoria que hemos analizado en el capítulo anterior.

Cuadro No. 21. Descentralización a la carta versus descentralización obligatoria. Cuadro comparativo

Criterios ordenadores	Descentralización a la carta (1997-2005)	Descentralización obligatoria (2007-2017)
Coherencia Equilibrio	• Descentralización opcional lleva a incoherencia del proceso (Art. 226, mecanismo de transferencia uno por uno). • Falta de consenso sobre lo que es un Estado descentralizado (discursos altamente politizados con conceptos diferentes de la descentralización). • Dimensión administrativa y dimensión fiscal desconectadas (Ley del 15% distribuye recursos sin competencias,	• Constitución y el COOTAD definieron un régimen centralizador, fortaleciendo las competencias privativas del Estado central, que privilegia la desconcentración: Define conceptos y competencias, tanto las privativas del Estado central como las exclusivas sujetas a descentralización. • Esas normas establecen un modelo de descentralización obligatorio, reglamentado y conducido por un organismo estatal fuerte con claras reglas de juego en lo administrativo y fiscal, coherente y equilibrado. • Establece la relación competencias-recursos, con una "modelo de equidad" de transferencia de recursos de manera previsible. • Establece un sistema claro y transparente de transferencias. • Ese proceso ha sido posible por el "retorno del Estado" es decir contar con estado activo en el desarrollo, con capacidades políticas, legales, económicas y técnicas. Senplades con el fuerte liderazgo de Correa oriento el diseño y la aplicación durante esa década de la propuesta de descentralización, aplicando la normatividad acordada en la Constitución y el COOTAD.

	no hay correlación entre las transferencias financieras totales y las transferencias de competencias)	• Apenas se reconoce diferencias entre municipios grandes, medianos y pequeños (los modelos en la competencia de tránsito es una excepción)
Dimensión administrativa	• Posibilidad de Solicitar Competencias (Art. 226). • Reducción de la importancia del Régimen Dependiente (Gobernadores, Tenientes Políticos, Jefes Políticos). • Escasa descentralización administrativa (En el período 1999-2004, más del 66% de los municipios no han solicitado competencias excepto turismo y ambiente que no tenían personal). • No hay un concepto que defina claramente las responsabilidades administrativas de cada nivel de Estado. • Múltiples sobre posiciones de competencias administrativas. • Falta de transparencia • Nivel intermedio débil e indefinido	• Fortalecimiento del Estado llena el vacío del centro. El Senplades y el Consejo Nacional de Competencias conducen el proceso y cuentan con participación de los gremios de los GAD. EL CNC ha resuelto mediante acuerdos y disposiciones, tomados de manera unánime, el proceso. • Desconcentración fortalece el régimen dependiente (áreas, distritos y circuitos) así como autoridades políticas (Gobernadores, Tenientes Políticos, Jefes Políticos) • No se aplica el principio de la subsidiaridad. • Todos los GAD provinciales y cantonales han recibido las competencias en las 12 áreas previstas en el COOTAD. • Tensiones en términos de superposición en algunas pocas competencias. • Legislación cambiante, que establecen diversas políticas que inciden en las áreas de competencia • En un sistema rígido, falta de una visión de concurrencia y de sistemas competenciales, así como un modelo que ubique diferencias por tamaño de gobierno. • Mecanismos de tutelaje, reconcentración e intromisión en aspectos de gestión. • Inexistencia del nivel regional mantiene en indefinición algunas competencias del nivel intermedio. • Presencia de las parroquias complejiza los sistemas de competencias y provoca superposición en el área rural. • En la ejecución el celo que la descentralización reduzca su poder ha afectado a Ministerios y burocracias.
Fiscal	• Aumento de los recursos para los gobiernos subnacionales (Ley del 15% y otras leyes) • Limitaciones para el endeudamiento subnacional y aumento de transparencia (Ley de Responsabilidad Fiscal, Sistema de Alerta)	• Aumento de recursos fiscales en el período de expansión de la economía con el modelo de equidad • Regularidad en la entrega de recursos desde el 2007 al 2014. En el 2015 al 17 hay problemas, atrasos y condicionamientos en la entrega de recursos por la crisis • Limitaciones para el costeo y transferencia fiscales sobre todo en la fase de crisis • Limitaciones para cooperación internacional • Reducción de la discrecionalidad fiscal

	• Reducción de posibilidades discrecionales de transferencias (Ley del 15%) • Proliferación de transferencias disminuye la transparencia fiscal • Numerosas transferencias discrecionales contribuyen al endeudamiento y a la discrecionalidad • No hay información adecuada sobre los costos • Ratio ingresos propios / transferencias fiscales es muy bajo (municipios: 1/3; a nivel provincial: 1/15)	• Transparencia fiscal • Las reformas en el sistema tributario, no han contribuido al financiamiento de los GAD • Apoyos discrecionales del gobierno a GAD afines o intervenciones en proyectos estratégicos prioritarios para el gobierno central no para los GAD (ejemplo Ecuador Estratégico, o mega proyectos) • Baja autonomía fiscal de los GAD, con un ratio bajo de ingresos propios / transferencias fiscales
Política	• Elecciones democráticas a nivel subnacional • Aumento parcial de participación ciudadana a nivel subnacional (gobiernos alternativos, 35% de los municipios tienen experiencia con planificación y/o presupuesto participativo, etc.) • Superposiciones disminuyen la rendición de cuentas • Muchos municipios no tienen experiencia de participación • La brecha entre la descentralización administrativa y fiscal abre potenciales para el clientelismo político	• No se crean gobiernos regionales, ciudades metropolitanas o CTI • Se mantiene elecciones democráticas • Las reformas de la representación en el Consejo provincial (con participación de alcaldes y delegados de juntas) como en el consejo municipal (con representantes urbanos y rurales) mejoran la articulación con la ciudadanía local • No hay voluntad política para aplicar la arquitectura participativa de la Constitución ni en Alianza País ni en los demás partidos. Hay una reducción de la participación ciudadana en lo local con un debilitamiento de las dinámicas previas al 2007; se afirma una participación ad hoc, instrumental, conducida por el Consejo de Participación Ciudadana • Rendición de cuentas formal • Debilitamiento de la sociedad civil y de las organizaciones sociales con actora territorial

5. LAS REGIONES: EL VACIO DEL GOBIERNO INTERMEDIO

La región es un elemento clave de la descentralización en la nueva Constitución, pues aquella está orientadas a articular el desarrollo en el territorio, desde una perspectiva de igualdad territorial. “Sin cambio de modelo, lo único que se consigue es la creación de enclaves que consolidan un modelo excluyente y concentrador de la riqueza...Es, por tanto, fundamental que el proceso de descentralización sea impulsado con una clara articulación a la propuesta de transformación del modo de desarrollo y en el marco de una nueva estrategia de acumulación en el mediano y largo plazo”. (Larrea 2011, 110)

La propuesta de Senplades para las regiones se enmarca en la estrategia de salida del modelo extractivo con varias etapas: Se trata de una estrategia de largo plazo, planteada de manera progresiva, que busca que el país pase de una economía primario exportadora que sienta las bases para el impulso a la industria, el turismo y los servicios, y un cambio en la matriz energética, a un segundo momento, donde se enfatiza el desarrollo tecnológico y con una participación mayor de la industria y de los servicios, a un tercer momento donde se consolida la diversificación y la sustitución selectiva de exportaciones, y a un cuarto momento que consiste en el despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica, de manera que tengan un peso mayor en la economía que los productos primarios de exportación. (Larrea, 2011, 110)

En términos institucionales se apunta a contar con un nivel intermedio de gobierno cuya escala territorial hace factible la generación de procesos de desarrollo económico local articulados al desarrollo nacional para asegurar un mayor equilibrio territorial. Las regiones cuentan con un nivel especial de autonomía, regidas por un estatuto propio con un carácter solidario e incluyente. (Larrea, 2011, 112) .

En el siguiente acápite se ilustrará con el caso de la zona sur las dificultades para conformar regiones, dificultades que no fueron suficientemente valoradas en la Constituyente y a la hora de aprobar el COOTAD.

5.1. LAS REGIONES ¿GOBIERNO INTERMEDIO? EL SUR UN ESTUDIO DE CASO¹⁰⁷

El Ecuador no ha encontrado una solución al problema del gobierno intermedio. Históricamente han existido dos niveles de gobierno con poder en el territorio: el nivel central – que se consolidó a finales del siglo XIX- y el nivel municipal -que viene desde la colonia-, pero entre los dos no se ha logrado fortalecer un nivel de gobierno que sirva de enlace y organice el territorio. Tanto en los gobiernos desarrollistas como neoliberales

¹⁰⁷ Sección elaborada en coautoría entre Santiago Ortiz y Francisco Hurtado Caicedo

se ha intentado diversas alternativas, pero con pocos resultados. Alianza País también intentó una nueva solución en el marco de la Asamblea Constituyente: las regiones¹⁰⁸.

Los autores de la Constitución consideraban que las regiones tendrían varias ventajas: podrían agrupar a provincias del heterogéneo territorio amazónico-andino y costeño de manera horizontal complementando ventajas de cada una (selva, paramo, reservas ambientales, recursos naturales, producción agrícola e industrial, ciudades, talento humano), y podrían potenciar el desarrollo a través de afianzar las capacidades locales, cadenas productivas y mercados internos. Este trazo político en la geografía modificaba las tradicionales regiones naturales de Sierra, Costa y Amazonia, que siguen la línea norte sur en torno al macizo andino. Así, Alianza País optó por la región transversal como gobierno intermedio.

Esta entidad tendría un gobierno regional de elección popular con facultades legislativas y ejecutivas en los ámbitos del desarrollo productivo, cuencas hidrográficas, ambiente, infraestructura vial y capacidad para planificar y ordenar el territorio. Para ello se estableció un procedimiento: la región se formará por iniciativa de al menos dos provincias colindantes o ciudades de más de un millón de habitantes) con un estatuto que se pondría a consideración de la población mediante consulta popular. Se prevé que las ciudades metropolitanas puedan erigirse como ciudad-región, -distritos metropolitanos- con las mismas funciones de la región y siguiendo el mismo procedimiento.

Hay que reconocer que la región era una solución interesante para varios problemas. En primer lugar, la necesidad de llenar el vacío del gobierno intermedio en un país donde se requiere ordenar el territorio y coordinar a cientos de gobiernos locales. En segundo lugar, consolidar una entidad que sirva de enlace entre las entidades desconcentradas del gobierno central -como gobernaciones, zonas, circuitos y distritos- con los gobiernos locales descentralizados. Y, en tercer lugar, consolidar un gobierno que potencie las fortalezas del territorio y que impulse el desarrollo de manera más equitativa. Los autores de la propuesta cuestionaban las fórmulas que anteriormente se habían planteado como “autonomías”, pues no se sustentaban en un cambio del modelo económico. Para ellos un gobierno intermedio no puede dar las espaldas a un proceso de desarrollo nacional y para ello era importante que las regiones se articulen con reformas macro para salir del modelo primario exportador, tal como señalaba Ana María Larrea.

En Montecristi ya se notó que la propuesta centrada de Alianza País y la Senplades sobre las regiones no tenían el consenso de las elites provinciales que se resistían a dar un cheque en blanco a los asambleístas. Esta propuesta, el as bajo la manga del gobierno, fue

¹⁰⁸ La creación de regiones tuvo como antecedente el diseño del periodo desarrollista cuando los gobiernos militares impulsaron corporaciones regionales para el desarrollo económico y el impulso de infraestructura. Estas instituciones –que dependían en buena medida del Estado central- se fueron debilitando hasta finales del siglo anterior. La Asamblea de Montecristi retomó esa innovación, pero le dio un sustento político con la elección de autoridades regionales y con un trazado transversal a la geografía, que seguía de alguna manera el trazado de la Junta de Planificación de los años 70.

cediendo en la negociación con dichos actores, pues estaba en juego la conformación de una coalición con un objetivo más importante: derrotar a la derecha.

El resultado, como se ve en el texto, fue una fórmula ambigua: se crean las regiones como nivel de gobierno, pero el proceso es voluntario y su concreción depende de la iniciativa de las provincias. La propuesta se pintaba muy bien en el plano técnico, pero no tomaba en cuenta ni los problemas de integración física de las provincias, ni las identidades culturales diferenciadas ni la ausencia de actores sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Es decir, una arquitectura política sin sujetos que la construyan. Si se quiere, una mirada del territorio desde arriba y desde el centro del poder.

Desde el 2008 en que se aprobó la constitución y el 2010 en que se aprobó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial COOTAD y hasta la actualidad ninguna provincia tomó la iniciativa de conformar regiones. De hecho, buena parte de los personajes políticos que se habían legitimado en sus provincias en el periodo anterior tomaron el camino de adherirse a Alianza País participando en las listas 35 y alineando a sus seguidores con la fuerza política que obtuvo la mayoría en todas las funciones del Estado y que gobernó durante una década con Rafael Correa (2007-2017).

¿Entre tanto, cuál fue la conducta del gobierno? Respaldado en la expansión económica se produce un inusitado proceso de fortalecimiento del poder del Estado en el territorio, lo que llama Michel Mann “poder infraestructural” (2007), que se expresará en la penetración en el territorio mediante el proceso de desconcentración del Estado central con las llamadas zonas, distritos y circuitos de planificación, tal como se describió en el acápite pertinente. Lo fundamental fue que el Estado central priorizó la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente de los ministerios como educación, salud, interior, policía, justicia e inclusión social.

En suma, tanto el carácter ambiguo de la región en la Constitución, el desinterés de los gobiernos provinciales y el inédito proceso de desconcentración impidieron la consolidación de regiones tal como planteaba la Constitución. Pero hubo otro factor que obstaculizó su conformación y fue que no hubo un cambio de modelo económico como planteaba Senplades como requisito para formar regiones. Es decir para esta entidad y los funcionarios que participaban en ella, el desarrollo local y regional debía realizarse no solo con un cambio institucional, sino con un cambio del modelo socioeconómico, pues se trataba de potenciar el desarrollo local y regional de manera equilibrada, sin zonas ganadoras y zonas perdedoras, sino con regiones “equipotentes”.

Pero la realidad fue que no se cambió de modelo; se estaba más bien en una fase de reprimarización de la economía a partir del típico modelo primario minero y exportador,

con la extracción de cobre y oro. Para constatar esa realidad examinaremos el caso la zona sur del país, donde se ejemplifica el problema.

5.2. La región minera del sur

David Harvey (2007) considera que las tensiones entre las lógicas del poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial de los Estado-nación, derivan en la conformación de regiones entendidas como “configuraciones [geográficas] relativamente estables, esto es, economías regionales que consiguen durante un tiempo cierto grado de coherencia estructural en la producción, distribución, intercambio y consumo” (Harvey 2007, 88) de determinados productos. No se trata por tanto de regiones equipotentes que potencien sectores económicos como la agricultura o la industria y que fortalezcan el mercado interno y el empleo, sino regiones subordinadas al proceso de acumulación de capital a nivel mundial.

Se puede analizar con la perspectiva de Harvey el caso del Ecuador, con un legado histórico de conformación de regiones con fronteras más o menos estables en cada ciclo de circulación del capital. A partir de los estudios de Deler (1992) y Maguashca (2009) se sabe que las configuraciones regionales en Ecuador se han articulado en torno a procesos de acumulación de productos primario exportadores (el cacao, el banano y el petróleo) y en torno al poder bicéfalo de Quito y Guayaquil, el primero articulador de un mercado de consumo interno de la Sierra y; el segundo articulado a la incorporación de monocultivos en el litoral para la exportación.

En ese marco las provincias del sur del Ecuador se incorporaron de manera desigual al territorio nacional. El Oro, su zona baja se incorporó tempranamente al territorio por la exportación de cacao y posteriormente de banano. Loja, fue una zona de poder hacendatario y fue un nodo de la producción minera de Zaruma y Portovelo. Zamora por su parte, recién se vinculó de manera estable al territorio después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. En ello jugaron un papel importante las misiones Franciscana y Salesiana que condujeron el proceso de colonización desde finales del siglo XIX en la zona; debido a ello las nacionalidades Shuar y Achuar empezaron a modificar sus patrones de asentamiento en centros y aldeas disminuyendo sus procesos de resistencia (Salazar 1989; Esvertit Cobes 2008).

A esos cambios se sumaron los producidos por la colonización provocada por las leyes de reforma agraria en la década de los 60, que intensificó la presencia de colonos. Así, el mercado de consumo interno se amplió hacia las provincias amazónicas a través de la ganadería y en menor medida la agricultura.

Resta decir que en el marco del periodo desarrollista se crearon organismos regionales de desarrollo como PREDESUR que operó desde 1972 hasta el año 2009. De manera curiosa hay que anotar que el territorio de dicha entidad coincide con la actual Zona de Planificación No. 7. Este particular proceso de incorporación del sur al territorio del Ecuador se transformó significativamente con la firma de la paz entre Ecuador y Perú en 1998 que derivó en una Plan de integración bi-fronteriza previsto con ejes económicos, sociales, energéticos y mineros, así como de infraestructura y seguridad.

Es en este contexto histórico se inscribe la propuesta del gobierno nacional actual de plantear una Estrategia Territorial Nacional (en adelante ETN) que busca un “reequilibrio territorial y disminuir los desequilibrios sociales, para alcanzar el Buen Vivir” (SENPLADES 2013).

La ETN también incorpora un concepto de *región funcional*, plantea la construcción de regiones autonómicas en un plazo de 8 años como un nuevo nivel de gobierno descentralizado; propone propiciar una estructura nacional poli-céntrica de asentamientos humanos; impulsar el Buen Vivir y la soberanía alimentaria en los territorios rurales; jerarquizar y hacer eficientes las infraestructuras para la movilidad, la energía y la conectividad, y; propone un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables (SENPLADES 2009).

Ahora bien, esta ETN y la conformación de zonas de planificación, tiene relación con la propuesta de cambio de la matriz productiva que plantea, en un horizonte de 16 a 25 años, cuatro fases en las que el peso de la acumulación dependiente de bienes primarios para sostener la economía deberá reducirse paulatinamente. Esta estrategia de acumulación espera que para la cuarta fase “el tamaño relativo de [bioservicios y su aplicación tecnológica] y de los servicios turísticos, tenga un peso superior al generado en el sector primario” (SENPLADES 2009, 97), es decir una drástica disminución de ingresos provenientes del extractivismo.

Ahora bien, pese a que en este Plan Nacional la dependencia del presupuesto del Estado de la renta extractiva está considerada como una fase transitoria, una mirada crítica a la política pública de intensificación y expansión del polo minero y petrolero, da cuenta de una dificultad real de superar dicha dependencia. En la práctica durante estos diez años del gobierno nacional en el poder, la frontera extractiva petrolera se ha extendido y ha preparado el país para la extracción de minerales metálicos a gran escala (oro, cobre y plata principalmente).

En este contexto, la expedición de la Ley de Minería en 2009 y varias reformas que buscan atraer la inversión extranjera directa (IED), significan el inminente inicio de la

fase de explotación de cinco proyectos de minería catalogados como estratégicos que se suman a aproximadamente otros treinta proyectos que se publicitan en el catálogo de inversiones 2015-2017 para concretar la IED (Acosta y Sacher 2011; Acosta y Hurtado Caicedo 2016). En efecto, en los últimos tres años, los proyectos Mirador y Frutal del Norte en Zamora y el proyecto Río Blanco en el macizo del Cajas en la provincia de Azuay, consiguieron ya la autorización estatal para la explotación de minerales (Acosta y Sacher 2011; Acosta y Hurtado Caicedo 2016; Hurtado Caicedo 2017).

De ese modo, pese al intento de planificar y ejecutar políticas que cumplan con la ETN y el cambio de la matriz productiva, lo que se avizora es el inicio de la explotación de minerales metálicos a gran escala cuyo eje gravitante es el sur del Ecuador. En efecto, la nueva ETN desarrollada en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, incorpora explícitamente el proceso de consolidación de la minería en el Ecuador. Así, el territorio de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe –aparte de Azuay y Morona- ha sido determinado como zona de desarrollo de la industria minera metálica (SENPLADES 2013). Este impulso en la entrega de concesiones mineras pone en riesgo a otras actividades productivas como la producción campesina, la economía popular, así como en general la agricultura y el turismo.

Por otro lado la minería exige un tipo de infraestructura que conecte los polos mineros con la exportación. El eje vial entre Puerto Bolívar y Puerto Morona atraviesa a 17 cantones de las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago (Hurtado Caicedo 2017). Pero el otro rol que también cumple esta carretera es conectar una serie de concesiones mineras y de infraestructuras que pretenden garantizar el ciclo de circulación de la extracción de minerales metálicos para su exportación. A los proyectos emblemáticos mencionados, se suman veinte proyectos de minería metálica a mediana y gran escala, once bloques para subasta minera; siete proyectos privados en fase de exploración y; otras varias concesiones entregadas en esas cuatro provincias (Hurtado Caicedo 2017).

A estos proyectos mineros se suma la conexión a lo largo de la ruta de los aeropuertos de Santa Rosa en El Oro, Catamayo en Loja, Cumbaratza en Zamora Chinchipe y las pistas aéreas de Gualaquiza y de Patuca. También se han construido y mejorado las terminales de buses en las ciudades de Santa Rosa, Loja, Zamora, El Pangui, y Gualaquiza. Estas infraestructuras aportan a la circulación de mano de obra en esta región minera (Hurtado Caicedo 2017).

Por su parte, la carretera garantiza el acceso para la consolidación del proyecto hidroeléctrico Delsitanisagua, y para la próxima construcción del proyecto hidroeléctrico Santiago y que espera producir 3.600 megavatios, constituyendo el proyecto de mayor

producción eléctrica en el país. Ambos proyectos energéticos beneficiarían directamente a las empresas mineras del sector (Hurtado Caicedo 2017)

Finalmente, Puerto Bolívar, por donde se exportarán en un futuro los minerales metálicos, fue concesionado, en agosto de 2016, a la empresa transnacional turca Yilport, que cuenta con experiencia en el manejo de puertos marítimos y en la exportación de minerales. De esa manera, el gobierno ecuatoriano ha invertido significativos montos en infraestructura pública que garantizan la incorporación de territorios con énfasis minero, al capitalismo global (Hurtado Caicedo 2017).

Ahora bien, esta configuración territorial, que facilita el flujo de circulación del capital extractivo, debe además entenderse en relación a las disputas y acuerdos políticos de estas provincias respecto del gobierno nacional, que busca subordinar a los GAD y a las elites locales.

5.3. Conclusiones

En este marco, la propuesta de regiones trasversales planteadas en la Asamblea de Montecristi, con gobiernos regionales que sirvan de enlace entre lo nacional y lo local, se posterga indefinidamente. No hay ninguna iniciativa en esta década de conformación de región como forma de gobierno intermedio y tampoco existen actores regionales con la capacidad de exigir la distribución del poder. Esa propuesta de regionalización quedó en el papel, entre otros motivos, porque no tomó en cuenta los problemas de integración física del territorio, la diversidad cultural del país y la ausencia de sujetos sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Como se señaló antes, se trató de una arquitectura institucional hecha desde arriba sin sujetos que la construyan.

Se impone en cambio la arquitectura central del Estado con zonas, circuitos y distritos, en donde no se reparte el poder ni se cede en la gestión de los recursos, que se mantienen en manos del gobierno central. Lo que sí se ejecutan son las políticas sociales a través de la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, en manos del ejecutivo y sus ministerios, en donde han existido importantes resultados

Este inédito proceso de centralización de poder desde el ejecutivo fue posible, como se ha visto, por la legitimidad conseguida por la fuerza gobernante en las urnas, por un discurso universalista de derechos y por el acceso al comando del Estado de una elite tecnocrática que impuso con un estilo de ejecución vertical de la política pública. Esto se sustentó en el ingente aumento de recursos del Estado. Todo ello fue posible por un diseño institucional y normativo que se dio en la Constitución del 2008 y en el COOTAD, con una alta concentración de las competencias y poder en el Estado central.

Por otra parte, el ideal desarrollista de regiones equipotentes con la articulación de cadenas de valor desde la agricultura y la industria, que fortalezcan el mercado interno, agrupando a provincias de manera horizontal, complementando ventajas de cada una, también quedó de lado. En este sentido se confirma la perspectiva de varios geógrafos que han estudiado el Ecuador, de un legado histórico de conformación de regiones agroprimario exportadoras, primero con el cacao, luego con el banano, más tarde con el petróleo y actualmente con la minería.

Desde esta perspectiva, un análisis a las provincias del sur del Ecuador da cuenta de la configuración de una nueva región que privilegia el ciclo de circulación del capital extractivo minero a través de infraestructuras que conectan a los enclaves mineros, las ciudades, puertos y aeropuertos para la exportación de minerales, jerarquizando así la circulación del capital minero por sobre otros capitales como el agropecuario, el manufacturero o el turístico. Una nueva región extractiva, la región minera del sur que, vía la lógica del poder infraestructural del Estado, profundiza la integración productiva del país a los flujos globales de materias primas que se consumen en los países más desarrollados en desmedro de otras actividades productivas del mercado interno. En consecuencia, se plantea que la conformación de regiones con un desarrollo productivo equilibrado está seriamente postergada.

Resta decir que el caso del sur de Ecuador da cuenta del fracaso en la intención política inicial de 2008 de conformar gobiernos intermedios autónomos que coordinen la relación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales y municipales. En resumen, la opción de configuración de gobierno intermedio se ha frustrado al menos hasta el presente. Hace pocos meses se realizó una enmienda constitucional para ampliar el plazo de conformación, pero ello no toma en cuenta todos los factores que dificultan su constitución. Con ello el problema del vacío del gobierno intermedio y también el de la coordinación multinivel, queda intacto.

Ojalá se pueda buscar en los próximos años una solución, que buena falta hace para no tener el desequilibrio entre un Estado fuerte y más de mil gobiernos locales débiles. Pero esa solución no es una meramente técnica, sino que demanda un acuerdo político tendiente, sobre todo, a la superación de procesos de desarrollo geográfico desigual, pero también a un mayor equilibrio de poder entre el Estado central y los gobiernos locales.

6. CAMBIOS EN EL DINAMISMO Y LIDERAZGO LOCAL, LOS PUEBLOS INDÍGENAS, TERRITORIO Y GOBIERNO

Varias de las demandas populares que llevaron a Alianza PAIS gobierno fueron de carácter social y redistributivas. Debido a que el neoliberalismo aumentó la población que vivía

bajo la línea de pobreza y exacerbó el problema de desigualdad en el país, las demandas de carácter redistributivo dieron paso al gobierno post-neoliberal o desarrollista de la última década. Este gobierno elegido en 2006, tuvo una política consistente de ampliación de la cobertura de los servicios y de los programas sociales.

Pero también el ascenso de Alianza País modificó la estructura de oportunidades políticas para los movimientos sociales y en particular para el movimiento indígena que había liderado la protesta y que había sido uno de los protagonistas de los cambios en el poder local.

El poder y la Legitimidad del nuevo actor de la Revolución Ciudadana, que como hemos visto anteriormente, tuvo a su favor el “retorno del Estado”, dominando el sistema político, logrando legitimidad en las urnas en diez elecciones e ingentes recursos para la inversión pública, generó una estructura de oportunidades restrictiva para el movimiento indígena tanto para su lucha local como territorial.

Por cierto estos cambios no son los únicos que explican la crisis de los movimientos indígenas; hay que tomar en cuenta fenómenos como la migración, la movilidad social y la urbanización que transforman las condiciones socioeconómicas en que se constituyó el movimiento indígena en las décadas anteriores y también gravitaron los problemas internos del movimiento, como la tensión entre la dinámica electoral y la lucha social o las diferencias entre las dinámicas andinas y amazónicas del movimiento. Igualmente, la mantención de un Estado mono cultural que pese a los cambios ocurridos en términos de reconocimiento de derechos indígenas -desde 1998- así como en términos de igualdades sociales -durante la Revolución Ciudadana- no admite, todavía, la diferencia.

Pero este acápite del texto apenas podrá mencionar alguno de estos factores y sobre todo tratará de identificar como la dinámica de los pueblos indígenas en lo local, cambia con la Revolución Ciudadana en el marco de los cambios en la estructura de oportunidades políticas. Nuestra hipótesis sostiene que tras la llegada del gobierno de Alianza PAIS y el retorno del Estado para dar respuesta a las demandas sociales de la población, ocurrió un repliegue del dinamismo local.

Precisaremos en primer lugar como los pueblos indígenas generaron innovaciones democráticas en lo local, cambiando los patrones de poder de las elites mestizas tradicionales, en el marco de la descentralización. Consejos cantonales, presupuestos participativos, parlamentos indígenas, entre otros, son parte del repertorio común que surge en los noventa. El movimiento indígena que se convirtió en el actor que lidera las luchas anti-neoliberales es un actor cuya acción colectiva no se podría entender sin los procesos de descentralización de los años noventa. Igualmente, las luchas por

territorio y autonomía, que habían sido una de las demandas centrales de los 90, tendió a declinar. Posteriormente haremos una síntesis de las distintas explicaciones de la crisis para finalizar mostrando como la revolución Ciudadana fue un factor restrictivo para la lucha indígena por territorios y autogobierno a nivel local

6.2. EL MOVIMIENTO INDIGENA Y SU PRESENCIA LOCAL

Con el Levantamiento de inicios de los 90 y la formación del Pachakutik como fuerza electoral en el 96, el movimiento indígena ecuatoriano se posicionó como actor político en el escenario nacional. Al mismo tiempo con la reactivación de la lucha por la tierra, las iniciativas en torno al desarrollo y la creciente participación electoral, los actores indígenas aparecen con fuerza en los escenarios locales.

La emergencia del movimiento indígena andino tiene que ver con un cambio histórico de largo aliento: el fin del predominio de la hacienda. Pese a que se mantuvo la concentración de la tierra, se consolidaron las comunas como referentes étnicos, se articularon en organizaciones de segundo grado con radio de acción en parroquias y cantones andinos. Los indígenas vivieron un proceso desde lo micro comunal a lo cantonal en control de la tierra, el acceso a recursos naturales, el control de la infraestructura, la gestión de programas de desarrollo, la extensión de las redes organizativas y las alianzas sociales e incluso la formación de organizaciones de segundo y tercer grado. Posteriormente las organizaciones locales se nutrieron por el discurso étnico, constituyéndose en polos de concentración política y social que les llevó a disputar el poder local tradicionalmente vinculado a las ciudades.

En el caso de la Amazonía la colonización de la selva y la presencia de la Iglesia y de los militares, así como el posterior ingreso de las compañías petroleras, modificaron los parámetros de ocupación del espacio. Como un mecanismo de resistencia los indígenas fueron organizándose en centros o comunidades y posteriormente en federaciones representativas de nueve nacionalidades. La principal demanda de los pueblos indígenas amazónicos fue la de territorios, logrando que en el año 1990 se inicie el reconocimiento legal. Varios cientos de millones de hectáreas están reconocidos y se plantea que otros dos millones de hectáreas estaría en disputa.

El Pachakutik surge con el apoyo de sectores organizados. Si se compara la ubicación de dichos gobiernos y el mapa de organización social, los dos coinciden, es decir la presencia política del Pachakutik está respaldada por una amplia red de comunas indígenas, asociaciones, juntas de agua, grupos productivos, de mujeres y organizaciones de seguro campesino. Se trata de un acumulado que será clave a la hora de participar políticamente:

Desde el año 96 el movimiento indígena tuvo una línea de crecimiento tanto en su volumen de electores como en el número de gobiernos locales controlados. Estos resultados han sido posibles por la experiencia previa de los indígenas en la gestión del desarrollo, en la capacidad de establecer alianzas, tomar iniciativas, conocer y manejar la problemática local. Sin duda en aquellos resultados se refleja también la credibilidad de varios líderes que provienen de la elite indígena que se han legitimado en la movilización como en su rol como educadores o dirigentes sociales.

Todo este proceso en la región andina y en la Amazonía fue dinamizado por una extensa red con cerca de 3.500 organizaciones de base, cerca de 200 organizaciones de segundo grado, 50 federaciones provinciales y varias confederaciones nacionales¹⁰⁹. Un hecho que marcó su proyección nacional fue el Levantamiento del 90 que posicionó al movimiento como actor político nacional a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Su propuesta de plurinacionalidad interpeló al poder y reivindicó su derecho a gobernar, lo cual a su vez permitió generar nuevas condiciones para disputar el poder local.

En 1996 se conformó el movimiento Pachakutik y ganó las elecciones en varios Municipios, en el 2000 se amplió su radio de acción a Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales, accediendo al poder central en alianza con el Coronel Lucio Gutiérrez, del cual se alejaron pocos meses después. En las elecciones de octubre del 2004, estando ya en la oposición el Pachakutik ratificó su control de Municipios, Juntas Parroquiales y Consejos Provinciales logrando la adhesión de un 8% del electorado nacional.

6.3. LOS GOBIERNOS ALTERNATIVOS

Si en la primera aparición pública en el 96 Pachakutik conquistó 12 gobiernos locales, en el 2000 conquistó 33, mientras en el 2004 logró 29. En 2009 Pachakutik ganó 25 municipios, con una presencia en la Sierra (14) y Amazonía (10), con un único municipio en la Costa, Salitre. Ganó por otra parte 4 prefecturas provinciales, 2 en la Sierra (Chimborazo y Cotopaxi) y 2 en la Amazonía (Orellana y Morona). Igualmente accede a 100 juntas parroquiales. Su influencia electoral asciende al 8% del electorado del país. Los datos más relevantes sobre municipios constan en el siguiente cuadro.

¹⁰⁹ En un estudio citado por el técnico De la Bastida, de la FENOCIN, se estima la existencia de 1.500 organizaciones de la CONAIE, 1.200 de la FENOCIN y 800 de la FEINE, aparte de varias independientes.

Cuadro No. 22. Gobiernos alternativos 2004-2008

PROVINCIA	CANTÓN	ALCALDES
AZUAY	NABÓN	Amelia Erraez
	GIRÓN	Martha Jiménez Marcatoma
	PUCARÁ	Luis Berrezueta
	SANTA ISABEL	Manuel Quezada Ramón
BOLIVAR	GUARANDA	Alberto Coles
CANAR	SUSCAL	Avelina Morocho
COTOPAXI	SAQUISILÍ	José Jami Llumitasig
	SIGCHOS	Hugo Arguello
CHIMBORAZO	GUAMOTE	Juan de Dios Roldán
	RIOBAMBA	Angel Yanez Cabrera
	COLTA	Pedro Curichumbi
	PALLATANGA	Tomás Kuricama
IMBABURA	OTAVALO	Mario Conejo
	COTACACHI	Auki Tituaña
PICHINCHA	CAYAMBE	Diego Bonifaz
	PEDRO MONCAYO	Virgilio Andrango
NAPO	QUIJOS	Egres. Renán Valladares
	ARCHIDONA	Luis Soria
SUCUMBIOS	CUYABENO	Alipio Campoverde
	PUTUMAYO	Segundo Hidalgo Díaz
	CASCALES	Edmundo Vargas
MORONA	TAISHA	Germán Ujukam Kwarim
	PALORA	Luis Heras Calle
	GUALAQUIZA	Franklin Mejía Reinoso
	PABLO VI	Rafael Antuni Catani
	TIWINTZA	Pedro Uvijindia Yauna
	LOGROÑO	Gregorio Unkuch Ampush
ORELLANA	ORELLANA	Anita Rivas
LOJA	SARAGURO	Jairo Montaña
PASTAZA	SANTA CLARA	Rigoberto Reyes Gómez
GUAYAS	SALITRE	Julio Alfaro
TUNGURAHUA	PATATE	Elicio Aguiar
	PELILEO	Manuel Caizabanda
	AMBATO	Fernando Callejas Barona
ZAMORA	YACUAMBI	Victor Manuel Gualán
	EL PANGUI	Segundo Encarnación
	NANGARITZA	Sergio Quezada

Fuente: Proyecto Formia CODENPE

Hay que señalar también que el crecimiento logrado desde el 96 parece detenerse a comienzos del nuevo siglo. Para el 2014 el movimiento Pachakutik logró ratificar su presencia como fuerza regional, pero los resultados electorales también reflejaron una inflexión en la línea de crecimiento que traía desde el año 96 cuando surgió como movimiento político, un cierto estancamiento en cuanto al número de gobiernos locales bajo su conducción.

El movimiento indígena ha desarrollado una presencia importante en los gobiernos locales desde hace varios años, iniciando un proceso de transformación en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local y territorial¹¹⁰.

Una de las fortalezas del movimiento indígena ha sido el impulsar procesos participativos en torno al desarrollo local. Su iniciativa se ha desenvuelto en la construcción de espacios públicos de diálogo. —diagnósticos, planificación, proyectos—. Las formas de participación son variadas: información, cogestión, auditoría social y rendición de cuentas de las autoridades.

Los dos pilares de la participación local son la planificación y el presupuesto participativo. Hay una experiencia consolidada en diagnósticos y planes de desarrollo que permiten construir visiones estratégicas sobre el territorio, articular alianzas de actores, sumar recursos y priorizar las inversiones locales. El caso del presupuesto participativo muestra las virtudes de la intervención de los actores en los presupuestos municipales, deliberando sobre los criterios y el destino de los fondos públicos. Además, el presupuesto permite un control inmediato sobre la gestión, lo cual es especialmente importante en una población que mantiene una cultura política delegativa.

En una sociedad marcada por prejuicios étnicos estos espacios han sido claves para el reconocimiento de la diversidad. Además, esos espacios ayudan a un mayor nivel de involucramiento de la población en los temas públicos. Uno de los resultados fundamentales de este ejercicio es que los pobladores señalan las líneas maestras del desarrollo, lo cual ha dado como resultado el crecimiento de la infraestructura y los servicios para el sector rural.

Todo ello se ha hecho enfrentando intereses de elites locales mestizas. En el caso de la Amazonía el desbalance entre los grupos indígenas y las empresas petroleras, es aún mayor y generalmente los gobiernos locales sucumben ante los ofrecimientos y dádivas de las empresas.

¹¹⁰ Ver: Ortiz, Santiago, "La participación para el desarrollo local, Cotacachi 1996-2003", FLACSO, 2003. Guerrero, Fernando, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica", en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEE, IFEA, 1996. Guerrero, Fernando, "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi"; Muñoz, J. Pablo, "Indígenas y gobiernos locales"; Torres, Víctor Hugo, "El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos", en *Ciudadanías emergentes*, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999. Ibarra, Hernán, *Participación política indígena y cambios en el poder local*, Quito, IBIS Dinamarca, Mimeo, 1997. Ramírez Franklin, La política del desarrollo local, Quito, PGU-Ciudad, 2001.

En el caso de Cotacachi, un cantón pequeño de la sierra norte el plan y la declaratoria de “cantón ecológico” ha permitido articular las fuerzas locales para enfrentar el conflicto con una trasnacional minera. En el caso de Cotopaxi, una provincia que tiene cinco cantones, en el centro andino, ha permitido orientar los esfuerzos a la gestión ambiental de una zona especialmente afectada por la erosión de los páramos, la presencia de empresas ganaderas y floriculturas y la disputa del agua para riego y consumo humano.

En resumen, el tejido social existente permitió democratizar la institucionalidad local y generar nuevos espacios públicos de ejercicio de la ciudadanía, aunque se mantuvieron tensiones y conflictos no resueltos.

6.4. Desarrollo local y territorial

Otro aspecto positivo tiene que ver con un mejoramiento de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la ampliación de cobertura de los servicios de responsabilidad municipal, como agua, alcantarillado, eliminación de basura, así como el de electricidad. Generalmente los indicadores de vivienda y servicios mejoran más en los cantones liderados por indígenas. Esto se debe entre otras razones al hecho que los Municipios destinan un alto porcentaje de su presupuesto a inversiones, como el caso de Cotacachi el cual asignan el 70% para obras y servicios básicos.

Varios C. Provinciales y Municipios han intervenido en temas de carácter ambiental ya sea para defenderse de la penetración de empresas mineras y petroleras, para regular el uso de los recursos naturales, como para mediar conflictos y exigir mitigación de daños, en caso de que estos se han producido como el caso de Cotacachi o Shushufindi¹¹¹. También se han desarrollado proyectos novedosos en el manejo de micro cuencas, ligando medio ambiente y agro ecología

Los gobiernos locales se han constituido en aliados para obras de inversión productiva – riego, electricidad- y para iniciativas locales que expresan un ambiente favorable al emprendimiento y la puesta en marcha de empresas. Un claro ejemplo de ello es la promoción de programas turísticos comunitarios y productivos o la extensión de círculos de crédito y microempresas.

Hay que señalar que en varios municipios se ha logrado el mejoramiento de las condiciones de vida a través del acceso a los servicios, pero se ha producido un deterioro en los indicadores de empleo e ingresos. Se advierte que se mantienen altos niveles de pobreza, que superan el 80% en 1990 y el 2001 y altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50% en la zona rural¹¹².

111 Torres, 2004

112 Siise, 2004

Muy pocos son los gobiernos que se han animado a asumir competencias en educación y salud, las cuales siguen en manos del Estado central. La mayoría de las autoridades locales consideran que es un riesgo asumir esas competencias, cuando son las que más recurso humano utilizan y el Estado no asegura financiamiento para su eficaz operación. En el campo económico influyen las fuertes desigualdades en la propiedad de la tierra, la heterogeneidad estructural con un polo moderno de alta inversión y rentabilidad, junto con la economía agrícola de auto subsistencia¹¹³.

6.5. LA LUCHA TERRITORIAL EN LA AMAZONIA

La historia de los pueblos de la Amazonia es muy distinta de la Sierra. Aquí las poblaciones indígenas fueron controladas de manera intermitente en la colonia y en la Republica. Solo en el siglo XX se logra asentar el Estado con las Fuerzas Armadas luego de un largo periodo en donde tenían una presencia previa de las misiones religiosas. La colonización vino luego de la reforma agraria, en donde las tierras amazónicas se consideraban baldías. El Estado promovió con las dos leyes de Reforma Agraria y Colonización de los 60 y 70 la ocupación del territorio amazónico, motivados por la preocupación de crear “fronteras vivas” ante el conflicto limítrofe con el Perú.

Hay que señalar que la presencia indígena está desigualmente distribuida en el territorio. Las provincias de mayor población indígena son las de la sierra centro, pero en términos de presencia relativa están las provincias de la Amazonía. De acuerdo a los datos estadísticos, la región con mayor porcentaje de indígenas es la amazónica donde habitan el 30% del total de pobladores, es decir 200.000 habitantes



Rangos

- Verde: más del 40%
- Verde oscuro: 20%-40%
- Celeste: más de 5%-20%
- Azul: 0 y 5%

¹¹³ No se ha realizado un estudio de la correlación propiedad de la tierra-Municipios Indígenas; apenas John Cameron ha examinado tres Municipios rurales de la Sierra, Cameron, 2005.

Los indígenas amazónicos han tenido un largo proceso de conflicto con el Estado, el ejército y los pueblos de colonización mestiza. De hecho, ya en el 1992 se realizó la primera marcha indígena por la legalización de los territorios ancestrales. Fruto de esta marcha y de varias acciones realizadas en la época ellos lograron el reconocimiento legal de cerca de la mitad de las tierras que ocupan, de un total de 6.300.000 Ha. Es decir, aún tienen el desafío de conseguir la legalización de importantes territorios que son asentamientos ancestrales sin legalización. Hay que señalar que esos territorios son legalizados en diversas formas legales desde propiedad privada, propiedad comunitaria como parte de comunidades, territorios en función de la existencia de pueblos indígenas, etc.

Territorios indígenas (en hectáreas) Costa y Amazonía

Nacionalidad	Territorios legalizados	Territorios ocupados	Total
<i>Ada</i>	121.000	5.500	126.500
<i>Cofán</i>	33.5711	148.907	182.478
<i>Chachi</i>	105.468.52		105.468.52
<i>Epera</i>	1.500		1.500
<i>Hoaorani</i>	716.000		716.000
<i>Secoya</i>	39.414.50		39.414.50
<i>Shuar</i>	718.220	182.468	900.688
<i>Aschuar</i>	884.0000	133.014	1.017.014
<i>Siona</i>	7.888	47.888	55.776
<i>Tsa chila</i>	19.119		19.119
<i>Zaparo</i>		271.000	271.000
<i>Shiwar</i>	189.397		189.397
<i>Kichwa amazónica</i>	1.115.000	1.569.000	2.684.000
Total	3.959.578	2.348.777	6.308.355

Fuente: García Fernando, 2006

Los indígenas Amazónicos plantearon en la Asamblea Constituyente de 2007-2008 una serie de requerimientos en términos de territorio y gobierno, pero a la final la propuesta de la mayoría parlamentaria fue la de Circunscripciones Territoriales indígenas. Dicha propuesta trata de acoplar a las poblaciones indígenas a la división política y administrativa del Estado, es decir solo se reconoce circunscripciones étnicas si hay una mayoría de la población de una parroquia o municipio que quiere transformarse en tal; no reconoce que los indígenas tienen un manejo territorial que rebasa los límites de la división territorial del Estado.

Y es que, a diferencia de los indígenas andinos, los amazónicos viven en territorios continuos, en regiones étnicas bajo su control. En este caso, a partir de la reconstitución

política y cultural de las nacionalidades y pueblos indígenas, se requiere de una nueva delimitación territorial que integre pueblos que han sido fragmentados por la división político-administrativa del Estado, restableciendo los límites territoriales históricamente existentes.

Un argumento a su favor es que los territorios indígenas son zonas de gran biodiversidad, el control de las organizaciones indígenas es una garantía para su conservación. Los pueblos indígenas tendrán derecho al uso de los recursos naturales, reconociendo el mecanismo de consulta y consentimiento previo para efectos de planificación, decisión y gestión estatal de esos recursos.

6.6. LA CRISIS DEL MOVIMIENTO

Pero tanto la presencia de los pueblos indígenas en los andes como en la Amazonia fue declinando como se dijo anteriormente tanto a nivel nacional como local. Esta declinación o crisis del movimiento que se produce desde el 2000 es explicada desde varias perspectivas. Pablo Ospina, 2009 sistematiza varias interpretaciones de la crisis como el contagio político al ingresar en la lucha institucional que hace que el movimiento se estaticé, siendo atrapado por la política tradicional. Otro enfoque vincula la crisis del movimiento con las ideologías y las prácticas de desarrollo, (Bretón, 2001) o la presencia del multiculturalismo liberal que hacer pequeñas reformas para que el movimiento descuide lo fundamental (Larrea, 2010). Desde la visión de varios líderes indígenas el factor central de la crisis es el abandono de las tesis étnicas: el movimiento se ha preocupado de temas ajenos a los suyos según Luis Maldonado y Luis Macas.

Según Ospina la CONAIE no tuvo la fuerza suficiente para realizar un cambio estructural porque el movimiento tuvo limitaciones para asumir la complejidad de tareas que vinieron con su éxito político, no contó con movimientos aliados, al tiempo que su estrategia no tomó en cuenta la capacidad transformista del Estado ecuatoriano. A esto agrega otros aspectos: la descentralización del movimiento fue una virtud en el arranque de la ofensiva y un defecto para afrontar tareas más complejas

Ramírez (2010) señala que las diferencias internas y las rupturas externas, así como su participación en un sistema político que se estaba derrumbando, lleva al descentramiento de la hegemonía indígena en el campo progresista, en donde también le afectaría su incapacidad de diferenciar el movimiento social y el movimiento político, etnicismo y política plural que le restringió su margen de maniobra en su trabajo de alianzas, y aceleró el desgaste del conjunto del movimiento en medio de una crisis política que pulverizó la legitimidad de todos los actores políticos. (Ramírez, 2010, 27).

Un elemento estructural clave son los cambios en la composición social, que no logran ser representados o integrados en la CONAIE, es decir el surgimiento de nuevos sectores urbanos, maestros, profesionales, jornaleros, artistas empresarios, aparte de que los nuevos funcionarios y políticos indígenas, ampliando las demandas. Además, hay diferencias y se generan conflictos entre la composición y demandas étnicas en la sierra (reforma agraria) y Amazonía (territorialidad).

Sin embargo, todas estas limitaciones se mostraron claramente desde el 2007 cuando sube al gobierno Rafael Correa y Alianza País. Si bien logran coincidencias en la Asamblea Constituyente a partir del 2009 se muestran diferencias debido en el debate sobre leyes que implicaban cambios en la normatividad sobre los recursos naturales -agua, tierra y minería-, lo que genera protestas en las organizaciones y se dan las primeras acciones represivas e inclusive de judicialización de la protesta.

6.7. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

El cambio en la estructura de oportunidades se debe básicamente a tres factores. En primer lugar, el gobierno y la Asamblea Constituyente difundieron un discurso universalista de derechos, en función de la equidad y para todos los ecuatorianos, pero no se reconoció la diversidad de identidades existentes en el país. Es decir, el discurso del gobierno fue homogeneizante, pretendiendo que baste una fuerte política social para lograr una inclusión social “para todos”.

Esta visión homogeneizante descuida el hecho que los sistemas de opresión étnica existente en Ecuador se han mantenido por siglos, y, de hecho, aunque haya mejorado la situación en términos de acceso a los servicios y disfrute de los propios derechos sociales, se mantienen las brechas. Esto es evidente en términos de desigualdades persistentes por motivos étnicos, de género o de clase social, manteniéndose brechas que afectan especialmente a los indígenas. Esto se agrava precisamente porque hay un retroceso en temas de educación bilingüe, saludo intercultural y otros campos de política pública donde el Estado desconoció la participación indígena

Este factor del discurso y las políticas públicas homogeneizantes se combina con la reforma institucional del Estado realizada mediante la desconcentración. Es decir, al igual que en el caso de las regiones, donde no hubo interés en constituir las CTI eran de hecho un obstáculo para un manejo centralizado del aparato público. Los gobiernos locales y los autogobiernos son de hecho espacios de poder que de alguna manera equilibran el poder central, de un gobierno que no estaba dispuesto a tener obstáculos en el despliegue de su potencia infraestructural. Mientras tanto la descentralización realizada al enfatizar lo administrativo, no generó espacios públicos ni participación en lo local, que eran precisamente los escenarios en que los pueblos indígenas se fortalecieron anteriormente.

Iniciativas para la conformación de Circunscripciones Territoriales Indígenas. Ecuador, 2008 - 2016				
Número de Caso	Iniciativa	Fecha inicio	Fecha dictamen	Sentencia
005-2012-CP	Propuesta de consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural de Chunda Punda, en el cantón Tena, provincia de Napo	6 de agosto de 2012	7 de octubre de 2014	Completar la demanda con la verificación del requisito de legitimidad democrática (respaldo del 10% o apoyo mayoritario de los líderes comunitarios)
0003-12-CP	Propuesta de consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural de Ahuano, en el cantón Tena, provincia de Napo	6 de agosto de 2012	10 de octubre de 2013	Completar la demanda con la verificación del requisito de legitimidad democrática (respaldo del 10% o apoyo mayoritario de los líderes comunitarios)
0002-12-CP	Propuesta de consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural del cantón Arajuno, provincia de Pastaza	6 de agosto de 2012	15 de octubre de 2013	Completar la demanda con la verificación del requisito de legitimidad democrática (respaldo del 10% o apoyo mayoritario de los líderes comunitarios)
0004-12-CP	Propuesta de consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural del cantón Loreto, provincia de Orellana	6 de agosto de 2012	24 de junio de 2014	Completar la demanda con la verificación del requisito de legitimidad democrática (respaldo del 10% o apoyo mayoritario de los líderes comunitarios)
Fuente: Base de datos de sentencias de la Corte Constitucional. Elaboración A. Burbano de Lara.				

Y el tercer factor que debe considerarse en el tema de los territorios y formas de autoridad indígena en la Amazonia era el privilegio del polo minero y petrolero que de hecho limitó las demandas territoriales indígenas, sobre todo porque el Estado quiso administrar el subsuelo. Ya hemos visto como en el caso del sur del país el polo minero configuro una zona territorial propensa a la explotación del oro y el cobre, situación que se reproduce en el conjunto de la Amazonia donde existe tradicionalmente explotación petrolera. De hecho, tanto la presencia de compañías interesadas en los hidrocarburos como en los minerales, fortalecidas precisamente en este periodo debido a la política favorable a la exportación primaria exportadora, eran un factor que limitaba cualquier posibilidad de acceso a procesos de autonomía o de CTI locales. Esto se expresa no solo en que las poblaciones indígenas se han replegado en iniciativas de lucha por el reconocimiento territorial, sino que incluso en las pocas que se han realizado, como las mencionadas en el cuarto anterior, han sido objeto de postergación o simple negativa de parte de los jueces.

7. EL ROL DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR

La Cooperación Técnica Alemana ha sido parte importante de los dos periodos de reforma del Estado y descentralización experimentados por el Ecuador desde el retorno a la democracia y estudiados en la presente consultoría. Para justipreciar

adecuadamente su rol, es importante describir las condiciones políticas e institucionales que desde la estatalidad configuraron un entorno para su desempeño. A partir de dichas descripciones, en el presente acápite intentaremos mostrar por qué los dos modelos de Estado consagrados alrededor de las Constituciones de 1998 y de 2008 condicionaron de manera ambivalente su funcionamiento.

Las condiciones políticas e institucionales de la Cooperación Técnica Alemana durante el periodo de descentralización ‘a la carta’: 1990-2005

Tal como se ha explicado anteriormente, el modelo de descentralización ‘a la carta’ operó en el marco de una institucionalidad dispersa, poco coherente e inconexa que se fue fraguando al calor de una coincidencia conflictiva entre los dos procesos políticos que configuraron la doble transición: el retorno a la democracia y la transición hacia el neoliberalismo. Un retorno a la democracia que, por una parte, promovió la emergencia de un número importante de fuerzas políticas locales y de poblaciones subalternas vinculadas a demandas de reconocimiento, tanto desde el Estado como al interior de la misma sociedad civil. Y una transición hacia el neoliberalismo que, por la otra, generó niveles medios y altos de conflictividad entre elites políticas y económicas regionales de distintas partes del país que no lograron imponer una orientación particular y concreta para una nueva organización neoliberal del Estado y los mercados en el país.

Producto de esta confluencia –y de los diversos arreglos que se negociaron entre distintas fuerzas políticas con el objetivo de dotarse de una mínima estabilidad- el Ecuador de finales de la década de los 90 y principios del 2000 padeció un sistema de partidos atomizado y regionalizado, de una estatalidad desarticulada, organizada en función de intereses particulares y de una serie de gobiernos nacionales que de forma consecutiva, se mostraron incapaces de agregar dichos intereses particulares y reformularlos de forma más general en una estrategia de país coherente al mediano y largo plazo.

Los esfuerzos realizados entre finales de la década de los 90 y principios de los años 2000 por la cooperación técnica alemana para coadyuvar en el proceso de modernización y reforma del Estado tuvieron como principal referencia institucional al Consejo Nacional de Modernización – CONAM, una entidad creada en 1993 por la Ley de Descentralización y que estuvo orientada hacia la promoción de la modernización del Estado y la descentralización, pero que también cumplió un rol preponderante como organismo planificador de las desinversiones gubernamentales, las privatizaciones, las concesiones y la reforma –predominantemente reduccionista- del Estado. A pesar de haber sido el CONAM, por sus funciones, el interlocutor idóneo de la Cooperación Técnica Alemana para canalizar el apoyo al proceso de descentralización que venía teniendo lugar en el Ecuador, la inestabilidad gubernamental que predominó en el país

entre 1996 y 2007 -6 gobiernos en 11 años- no permitió que dicha institución –ni ninguna otra- planificara y ejecutara una política pública en torno a la descentralización y la reforma del Estado que se sostuviera a lo largo del tiempo. Ello tuvo efectos en el rol de la cooperación internacional que Faust (2005:2) evaluó de la siguiente manera:

“En este contexto, la cooperación internacional ha tenido grandes dificultades de encontrar contrapartes a nivel nacional, con las cuales se pueda mantener una relación fructífera y de largo plazo. Como alternativa, muchas veces ha concentrado sus esfuerzos al nivel local. Sin embargo, aunque este enfoque a lo local puede causar un cierto mejoramiento a nivel local, caben dudas si esta estrategia puede ayudar a que se supere la incoherencia del proceso de la descentralización como defecto principal”

Por una parte, la hiper-flexibilidad del modelo de descentralización de 1998 en el que las competencias se podían solicitar ‘a la carta’ y bajo un esquema de negociación ‘uno a uno’ entre los gobiernos seccionales y el gobierno nacional abría posibilidades para que la Cooperación Internacional estableciera lazos con gobiernos locales. Pero por la otra, la inestabilidad de los gobiernos nacionales y el desorden y la fragmentación generados por dicha fórmulas de solicitud de competencias –a la carta y en negociaciones de uno a uno- condicionó a los programas de la cooperación técnica a asumir la misma forma dispersa, fragmentada e incoherente en la que se expresaba el conjunto del Estado ecuatoriano. El entorno para su desenvolvimiento era ambivalente: abierto a nivel local, pero desorganizado, disperso e incoherente a nivel nacional.

Algunos de los documentos publicados en el periodo dan cuenta que varios de los actores e instituciones –entre ellos, la Cooperación Técnica Alemana- tenían una conciencia temprana de algunos de los problemas que en el informe posterior –ya citado- del año 2005 se mencionarían. En abril del 2000, con el apoyo de un equipo conformado entre CONAM y GTZ¹¹⁴ y al cual se sumaron asesores como Janos Zimmermann y Jonas Frank, CONAM publicó un documento llamado *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador* que propuso una reforma a nivel de ordenamiento territorial, niveles de gobierno, mancomunidades, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, participación ciudadana, entre otras, que pretendía ordenar y organizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno. Esta propuesta tenía un fuerte énfasis en la descentralización administrativa y fiscal y procuraba solucionar problemas como la voluntariedad del modelo, la dispersión y la superposición de la administración de competencias, la fragmentación institucional, el aumento de los costos en la prestación de los servicios, los altos costos técnicos y económicos en la asunción de nuevas competencias, la inequidad horizontal entre los distintos niveles de gobierno local e incluso el laberinto fiscal del gobierno nacional (CONAM, 2000:19-20).

¹¹⁴ Diógenes Viteri Martínez, Mario Piñeros, Jacqueline Jaramillo, Ernesto Delgado, Mónica Donoso.

El problema de esta propuesta fue técnico sino político: las disputas económicas y políticas entre elites regionales del Ecuador no permitieron que un plan de reorganización del Estado y del régimen sub-nacional tan ambicioso fuese implementado. Más allá de la articulación de esfuerzos técnicos de evaluación, diagnóstico y construcción de líneas de base para la descentralización; la modelización y elaboración de nuevos esquemas competenciales; y la generación de estudios estadísticos fiscales, fue poco lo que la Cooperación Técnica Alemana pudo concretar en términos de realidad efectiva desde el Consejo Nacional de Modernización. Tal como se demostró en el capítulo anterior, el Estado al nivel central se caracterizaba por una institucionalidad débil, perforada por intereses particulares, corporativistas y regionales y, por lo tanto, incapaz de irradiar una política pública de alcance nacional. Lo que quedaba era el trabajo con un conjunto semi-disperso de gobiernos locales –los actores naturales de la descentralización–, con asociaciones como la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, y la vinculación de un nuevo actor de la sociedad civil en el proceso como fueron las universidades.

A pesar de lo señalado, es importante mencionar que el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana a gobiernos locales anidó en experiencias fructíferas. Entre ellas se destaca el “Nuevo Modelo de Gestión” del Consejo Provincial de Tungurahua, el cual desde hace más de 14 años ha recreado en la práctica un verdadero gobierno territorial que ha articulado efectivamente las políticas públicas y los programas del gobierno nacional con el trabajo del gobierno provincial y los gobiernos cantonales (municipios). A pesar que la cooperación fue inicialmente a través de la asistencia técnica del componente de Manejo de Recursos Naturales del programa GESOREN al Parlamento de Agua de la provincia, este primer encuentro permitió que las experiencias participativas de éste y de los otros dos Parlamentos –Gente y Trabajo– fueran replicadas en futuros proyectos de fortalecimiento de prácticas gubernamentales implementados por la cooperación internacional en otros lugares. El éxito del modelo de gobierno de la provincia de Tungurahua alimentó a modo de referencia las reformas que en la Constitución de Montecristi se efectuaron para fortalecer el rol territorial de los gobiernos provinciales.

Otro de los espacios a través del cual la Cooperación Técnica Alemana incidió en el proceso de reforma del Estado fue la Asociación de Municipalidades del Ecuador. El periodo abierto entre 1998 y Montecristi fue políticamente prolífico para la AME en tanto sostuvo un rol relevante en la formulación de una agenda de políticas y actividades en torno a la descentralización. Por su fuerza gravitacional en tanto actor político, y en medio de un clima de inestabilidad del gobierno nacional, en él confluyeron además de GTZ, agencias como AECI, BID, BM, PNUD, USAID, CARE y algunas otras más. Sus programas estuvieron orientados hacia la descentralización administrativa, el fortalecimiento de capacidades institucionales, la capacitación de talento humano

y la mejora del desempeño en el ejercicio de competencias como salud, educación, maternidad, población vulnerable, entre otras (Quintero, 2006:295). En el taller que se sostuvo el día 13 de abril del presente año con los funcionarios de la entidad, los pocos funcionarios que experimentaron el modelo descentralizador consagrado tras la Constitución de 1998 y el modelo posterior a Montecristi, asociaron la presencia de la Cooperación Técnica Alemana en la Asociación de Municipalidades del Ecuador como la época de mayores capacidades institucionales de la entidad en términos de asistencia técnica a los distintos municipios locales.

Los esfuerzos de GTZ también se orientaron hacia el involucramiento de las universidades en el proceso de descentralización. Es así que junto a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, se promovió un proyecto de 'Debate y apoyo universitario para la descentralización' que, a modo piloto, sumó a 5 universidades del país -Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad de Cuenca, Universidad Técnica Empresarial del Guayaquil y Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí- las cuales trabajaron temas de educación, salud y ambiente con distintos municipios de su jurisdicción. Esa iniciativa se sostuvo en una segunda fase en la que se sumaron la Universidad Técnica de Ambato y la Universidad Andina Simón Bolívar, logrando vincular efectivamente a las universidades con las agendas de desarrollo de los territorios circundantes.

Como el diagnóstico de Faust del año 2005 mencionó, a pesar de los impactos positivos a nivel local, la cooperación técnica alemana no superó el problema de la incoherencia del esquema general de la descentralización a la carta. Además, dado el contexto sociopolítico, sus intervenciones no pudieron ser parte de una política pública sostenida desde instancias nacionales sino el esfuerzo de acuerdos bilaterales con actores particulares que fueron parte del proceso. Faltaba coordinación. Producto de ello, dicho informe efectuó una serie de evaluaciones y recomendaciones para tener en cuenta en el futuro. Entre las más importantes se encuentran:

- a.) Fortalecer la coordinación horizontal y vertical: apoyar a coordinadores horizontales (AME y CONGOPE) y/o verticales (capacitación de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil)
- b.) Promover continuidad: fortalecer actores con un interés particular en avanzar en el proceso de descentralización
- c.) Adecuar de mejor manera la oferta y la demanda de cooperación internacional –mejor coordinación con el entonces Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

Aunque incidieron en la forma de planificar futuros programas, las recomendaciones no tuvieron tiempo para materializarse porque la correlación de fuerzas en el sistema político cambiaría tras la emergencia de Alianza PAIS y con ella, la fragmentación de la representación política a nivel nacional. Un nuevo proyecto político –la Revolución Ciudadana– lideró el debate de una nueva Constitución que reorganizó al Estado en su conjunto. Entre los años 2007 y 2008, el modelo de descentralización a ‘la carta’ fue sustituido, como se explicó de forma detallada en el capítulo anterior de la consultoría, por un modelo de descentralización obligatoria en el que las competencias se encuentran claramente delimitadas entre los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados –nuevo nombre con el que se bautizó a los gobiernos del régimen seccional.

El nuevo entorno post Montecristi para la Cooperación Técnica Alemana: 2008-2017

El nuevo escenario político fue auspicioso. La emergencia de Rafael Correa y Alianza PAIS levantaron expectativas sobre de la posibilidad de ejecutar un proceso de reorganización y fortalecimiento del Estado en su conjunto. A diferencia de lo que había ocurrido en el periodo anterior, ahora se contaba con las condiciones políticas propicias para llevar a cabo un intento. Es cierto que aunque la reforma del Estado abarcó a todas sus funciones –Ejecutivo, Legislativo, Justicia, Electoral y Transparencia y Control Social– y a todos los niveles de gobierno –central, regional, provincial, cantonal y parroquial–, una diferencia sustancial de los esfuerzos y los recursos se concentraron en el rediseño, la reconstrucción, la reprogramación y la desconcentración territorial del Ejecutivo a través de una renovada Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES. Pero ello no quiere decir que desde la misma Constitución de Montecristi –primero– y desde la misma secretaría rectora de la planificación de la estatalidad –en segundo lugar– no haya existido un proyecto de reordenamiento, reorganización y reconstrucción del sistema competencial que involucró a los niveles central, regional, provincial, cantonal y parroquial de gobierno y que procuró responder con claridad a la pregunta de ¿cuáles son las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno?

Con la renovación de SENPLADES –y posteriormente con la creación del Consejo Nacional de Competencias– se fortaleció un centro con la capacidad suficiente para irradiar una política de descentralización coherente, articulada y coordinada entre todos los niveles de gobierno, tanto horizontal como verticalmente. Tal como se estudió en el capítulo anterior, aunque el proceso contó con algunos problemas –el excesivo peso del gobierno central en las relaciones intergubernamentales no es el único, pero es uno de los más importantes– corrigió muchos de los defectos del modelo anterior y llevó a la estatalidad ecuatoriana a un nuevo umbral de complejidad en el que se prestan

servicios y se garantizan derechos de forma más eficiente para la ciudadanía que en el modelo anterior. Y en el que los problemas que emergieron en su implementación son un poco distintos a los del pasado. Pero lamentablemente, en lo que a la gestión de la cooperación internacional respecta, lo político e institucional volvieron a configurar un entorno ambivalente para su funcionamiento. Veamos los motivos.

En primer lugar, no se puede decir que el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional creado en 2007 a través del Decreto Ejecutivo 699 haya tenido una trayectoria estable. Tras su creación, el SECI se gobernaba de forma colegiada por un Comité Directivo de Cooperación Internacional –CODCI– conformado por representantes donde predominaba el poder Ejecutivo¹¹⁵. Posteriormente, el CODCI se reformó el año 2010 (Decreto Ejecutivo 249) en Comité de Cooperación Internacional –COCI– el cual incorporó una mayor representación absoluta y relativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que en el formato anterior¹¹⁶. Durante el periodo del CODCI, el trabajo técnico de implementación lo realizaba la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional –AGECI–, una entidad adscrita a SENPLADES que en el 2010 pasó a denominarse Secretaría Técnica de Cooperación Internacional –SETECI. Un año después, en 2011, la SETECI pasó de ser una institución adscrita a SENPLADES a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana –el mismo ministerio que presidía el COCI (Decreto Ejecutivo 812). En noviembre de 2016, la SETECI y el COCI fueron suprimidos. La rectoría del sistema y su implementación operativa pasaron al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Decreto Ejecutivo 1202).

En segundo lugar, la transferencia de la competencia sufrió un problema que también estuvo presente en otras transferencias: la falta de recursos que nivelaran las capacidades de su ejercicio para los GAD's que todavía no la habían puesto en práctica. De acuerdo al Ministerio de Finanzas, “no era un servicio basado en recursos fiscales, sino el ejercicio de una facultad para captar recursos (Bonilla, 2014:47)”. Por este motivo se dejó de lado el costeo de la asunción e implementación de la competencia¹¹⁷. Es decir, los GAD's que más apoyo requieren del gobierno central para fortalecer su autonomía vía captación de recursos técnicos y financieros para su desarrollo a través de la cooperación

¹¹⁵ El CODCI estaba conformado por a) Un representante del Presidente de la República; quien lo presidirá; b) El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración o su delegado permanente; c) El Ministro Coordinador de la Producción o su delegado permanente, d) El Ministro Coordinador de Desarrollo Social o su delegado permanente, e) El Ministro Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural o su delegado permanente; f) El Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa o su delegado permanente, g) El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) o su delegado permanente, h) El representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; i) El representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Reglamento orgánico funcional del Consejo Directivo de Cooperación Internacional, 2008).

¹¹⁶ El COCI se conformaba por a) El Ministro o la Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana o su delegado/a permanente (quien lo presidirá); b) El Ministro o la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social o su delegado/a permanente; c.) El Secretario o Secretaria de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) o su delegado/a permanente d) Una persona representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; e) Una persona representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y; f) Una persona representante del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.

¹¹⁷ Es importante notar que un estudio efectuado por Rocío Vergara y Dorothee Wolf (2014:107) para CONGOPE demostró que para el año 2012 una dirección de Cooperación Internacional con los recursos humanos mínimos ideales para su funcionamiento requería de una inversión anual de 113,923,53 USD solamente para gastos de personal, sin contar con otros rubros corrientes y de inversión.

internacional, no fueron sujetos de una política gubernamental orientada a la reparación de sus debilidades en términos de recursos humanos y de infraestructura.

El tercer y el cuarto motivos están vinculados entre sí y son efectos del proceso de “Retorno del Estado” estudiado en el capítulo anterior. Tal como se describió anteriormente, en el proceso de reconstrucción de las capacidades estatales en Ecuador, la desconcentración tuvo una fuerza gravitacional mucho mayor que la descentralización. Ello no solo que relegó a un segundo plano al proceso de descentralización, sino que lo subordinó. La subordinación de la estrategia de la descentralización se observó también en el ámbito de la cooperación internacional, donde el gobierno central fue un actor preponderante que no habilitó espacios suficientemente amplios para que el resto de actores involucrados en el proceso –desde las agencias internacionales de cooperación radicadas en Ecuador hasta los distintos representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados- pudieran incidir con mayor protagonismo en sus definiciones y en el acoplamiento entre la demanda local y la oferta externa de cooperación técnica. Esta constatación ha sido señalada, también con anterioridad por Bonilla (2014:91) quien lo ha descrito como “una descentralización a conveniencia del centro”. Para Vergara y Wolf (2014:116) la problemática podría solucionarse si al momento de negociar los acuerdos internacionales entre el Ecuador y el cooperante oficial, se abrían mesas de diálogo intergubernamentales entre el gobierno central y los GAD’s en los que se “contemplan las necesidades y prioridades territoriales, con el fin de incorporar la visión territorial en los espacios de negociación nacional con actores de la cooperación internacional”.

Por otra parte, el modelo de gestión vigente hasta noviembre de 2016 sostuvo ciertas rigideces que en el caso específico de la Cooperación Técnica Alemana, no permitieron que sus proyectos replicaran un “efecto ascensor”¹¹⁸. El “Efecto ascensor” es una dinámica de construcción de vasos comunicantes verticales entre los niveles nacional y sub-nacionales de gobierno, pero también de articulación entre los distintos gobiernos y actores situados en un mismo nivel, en cada uno de los procesos de un proyecto de cooperación. Quiere decir que, para lograr los objetivos de un programa y maximizar sus efectos, la GIZ requiere trabajar con los distintos niveles de Gobierno e involucrar a una heterogeneidad de actores interesados en el fortalecimiento de la gestión y la autonomía de los GAD’s.

Esto se dio porque no todos los tipos de cooperación internacional, de acuerdo a la SETECI, eran accesibles para todos los niveles de gobierno de forma directa¹¹⁹. De acuerdo a la SETECI (2013) “los GADs pueden gestionar directamente la negociación en los siguientes casos: Convenios e instrumentos de ejecución de cooperación

¹¹⁸ La necesidad de articular verticalmente a los distintos actores y niveles de gobierno involucrados en los proyectos de cooperación fue una de las recomendaciones del informe de Faust (2005).

¹¹⁹ La cooperación internacional fue una de las primeras competencias transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por el Consejo Nacional de Competencias, a finales de octubre de 2011, mediante resolución No 0009-CNC-2011 del 29 de septiembre de 2011 y publicada en el registro oficial 565 de 27 octubre de 2011.

descentralizada con gobiernos seccionales o subnacionales internacionales (...) [y] Convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se generen con organizaciones no gubernamentales internacionales (...). La ONG extranjera debe tener suscrito un convenio básico de funcionamiento con el país”. Es decir, la descentralización de la competencia de cooperación internacional implicó la cooperación descentralizada y la cooperación no gubernamental, pero no dejó en claro el rol de los GAD’s en los casos de la Cooperación Bilateral –oficial, de gobierno a gobierno y con recursos ODA (Ayuda Oficial al Desarrollo)- la cual se centralizaba en SETECI y se instrumentaba a través de convenios con el ente rector de la competencia a nivel nacional¹²⁰. GIZ experimentó estas dificultades para la consecución del ‘efecto ascensor’ cuando en el marco de la cooperación técnica del programa de “Fortalecimiento del Buen Gobierno”, SENPLADES prefirió que su cooperación técnica se ejecutara en el nivel central de gobierno –la institución- y no de forma descentralizada en los gobiernos sub-nacionales¹²¹. A propósito de esto, autores como Bonilla (2014: 90-91) y Vergara y Wolf (2014:34) han venido llamando la atención sobre la importancia de definir con claridad los roles de las entidades gubernamentales receptoras de este tipo de cooperación, tanto en relación con el nivel central de gobierno como con la entidad cooperante oficial.

En quinto lugar, y a modo más general, el discurso político de la soberanía afectó en forma negativa a la cooperación internacional, restringiendo su posibilidad de actuar en función de los compromisos adquiridos con el país y de acuerdo a sus parámetros. El *impasse* experimentado a nivel diplomático entre Ecuador y Alemania a causa de una visita prevista de miembros del Parlamento Alemán al Parque Nacional Yasuní en la segunda mitad del 2013 afectó a las condiciones políticas de trabajo de la cooperación alemana en su conjunto.

Estas condiciones sociopolíticas e institucionales descritas son las que configuraron el entorno del programa de “Fortalecimiento del Buen Gobierno” que tuvo lugar entre los años 2013 y 2017. Su objetivo fue el fomentar la buena gobernanza, fortalecer la administración pública y mejorar la eficiencia de gestión en diferentes niveles de gobierno. La institución contraparte política por parte de Ecuador fue SENPLADES, pero también contó con la participación de otros actores como el Consejo Nacional de Competencias (CNC), el Banco de Desarrollo (BDE), municipios pilotos y universidades. Cualquier evaluación sobre sus alcances y limitaciones debe tenerlas en cuenta con el fin de poder justipreciar de mejor manera el cumplimiento de sus objetivos.

Por una parte, es indudable que tras las reformas operadas en la Constitución de Montecristi, las condiciones jurídicas, administrativas e institucionales para incidir desde la cooperación internacional en una agenda de fortalecimiento de la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados han avanzado indudablemente. La

¹²⁰ Por este motivo muchos GAD’s provinciales y municipales que se acercaron a GIZ a solicitar cooperación técnica y/o financiera fueron reorientados hacia SETECI

¹²¹ Entrevista del día 18 de abril de 2017

reorganización del Estado en su conjunto solucionó los problemas de fragmentación, desconexión y dispersión que lo caracterizaron durante el periodo anterior. Ahora se cuenta con un nivel central –SENPLADES y CNC– capaz de irradiar políticas y acciones para los distintos niveles de gobierno en todo el territorio.

Pero por la otra, los motivos ya expuestos como la trayectoria relativamente inestable del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, la transferencia de la competencia de cooperación internacional descentralizada hacia los GAD's sin costeo ni recursos, la relación subordinada del conjunto de los actores participantes de la cooperación internacional oficial al gobierno central y para todo el conjunto del proceso (desde cooperantes hasta GAD's receptores), la decisión del gobierno nacional de concentrar el apoyo técnico de la cooperación oficial en las instancias centrales (al menos respecto del programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno), y el *impasse* diplomático entre los gobiernos de Alemania y Ecuador, hacen que el diagnóstico realizado por Faust en el año 2005 paradójicamente se reactúalice, solo que de forma invertida.

En ese entonces Faust (2005:2) evaluó que “la cooperación internacional ha tenido grandes dificultades de encontrar contrapartes a nivel nacional, con las cuales se pueda mantener una relación fructífera y de largo plazo” y frente a lo cual, “como alternativa, muchas veces ha concentrado sus esfuerzos al nivel local”. Para el periodo abierto entre 2008 y 2017 nosotros encontramos en cambio que si existió una arquitectura institucional a nivel nacional con la cual se podría sostener una relación fructífera y de largo plazo, pero que por las razones políticas ya expuestas presentó condiciones adversas para que la GIZ cumpla su objetivo y su compromiso asumido de fortalecer a los GAD's. No se les permitió participar directamente en el nivel local, ya sea asesorando a los GAD's en territorio o formando parte del proceso de territorialización de las políticas públicas. La decisión de las instancias nacionales de concentrar el apoyo de la GIZ a nivel central fue en detrimento del “efecto ascensor” que habría permitido generar vasos comunicantes verticales y horizontales entre los distintos actores del proceso. Si en el 2005 el diagnóstico determinó que el trabajo a nivel local no encontró una referencia a nivel central desde la cual otorgarle consistencia y coherencia al proceso en general, en el 2017 encontramos un nivel central que no permitió una participación activa de la cooperación a nivel local.

Esta evaluación pone a los distintos actores involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo de los GAD's en general –y al gobierno ecuatoriano en tanto contraparte política oficial en particular– de cara a un reto: construir un modelo de gestión de la cooperación internacional oficial que contemple un enfoque multinivel y multiactor. En primer lugar, porque es importante la generación de vasos comunicantes entre los niveles centrales y locales, tanto en la definición general de los programas y proyectos

así como también en la implementación, seguimiento y evaluación de los mismos. En segundo, porque la consecución de objetivos complejos como el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados requieren de la concurrencia y de la participación de una multiplicidad de actores, tanto de los distintos niveles del Estado como de la sociedad civil en la que se pueda lograr una sinergia a partir de sus intervenciones.

Breve evaluación sobre la gestión de la competencia de cooperación internacional descentralizada

La gestión de la competencia de cooperación internacional descentralizada presenta importantes avances para los GAD's del país. No existen para el año 2016 estudios de parte de la ex – SETECI o del Consejo Nacional de Competencias que evalúen el estado actual de la competencia tanto para GAD's provinciales, municipales y parroquiales¹²². No obstante, el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador – CONGOPE realizó en 2016 un *Informe de diagnóstico de capacidades institucionales* en el cual relevó la gestión de la competencia de cooperación internacional en 21 GAD's provinciales del país¹²³.

La primera conclusión importante del informe respecto de la cooperación internacional descentralizada es que de los 21 casos relevados, 7 gobiernos provinciales (33%) cuentan con una unidad de cooperación internacional exclusiva. Son las provincias de Azuay, Bolívar, Esmeraldas, Imbabura, Morona Santiago, Pichincha y Sucumbíos. 12 GAD's provinciales (57%) gestionan la competencia en una unidad que comparte otras competencias y 2 de ellas (10%) lo hacen a través de asesores.

El informe da cuenta, en segundo lugar, que el 43% de gobiernos provinciales construyeron un modelo de gestión de la competencia de forma autónoma, que un 14% construyó su modelo en función de la propuesta generada por CONGOPE, y que el 38% no ha implementado modelo de gestión alguno. De ellos, solo el 33% generó normas para la gestión de la cooperación internacional en el ámbito de sus competencias. El modelo de gestión y la normatividad que lo estabiliza son necesarios en la medida en que determinan con claridad el rol del Gobierno Provincial en la gestión de la competencia.

De los 21 GAD's encuestados, el 76% declaró haber priorizado su agenda de cooperación internacional en función de las demandas territoriales. Adicionalmente, los GAD's declararon haber realizado las siguientes actividades en las siguientes proporciones: a.) análisis de contexto e identificación de cooperantes internacionales (86%); b.) desarrollo de estrategias de negociación con cooperantes (52%); c.) organización de iniciativas

¹²² El último estudio integral publicado por SETECI al respecto data del periodo 2012-2013.

¹²³ Los GAD's de Guayas y Orellana no respondieron la encuesta. El régimen especial de Galápagos no formó parte del diagnóstico. El Consejo Nacional de Competencias se basó en este estudio para describir el estado actual de la competencia en su Rendición de Cuentas 2016. Una de las limitaciones metodológicas del informe subyacen en que fue realizado a partir de la administración de una encuesta.

a ser presentadas a cooperantes internacionales (86%); d.) negociaciones directas con cooperantes internacionales (81%); e.) participación en convocatorias concursables (67%); f.) Desarrollo de mesas con cooperantes (19%).

Respecto del registro de las actividades de cooperación generadas en el territorio, el 76% lo practica. Pero solamente un 43% evalúa los resultados de los proyectos y un 33% evalúa su impacto.

Por último, los Gobiernos Provinciales clasifican de la siguiente manera sus relaciones con los distintos actores de la cooperación: el 83.3% menciona relacionarse con embajadas; el 71% con agencias oficiales de cooperación internacional por una parte y con organismos no gubernamentales por la otra; el 29.2% con entidades privadas internacionales; el 25% con universidades del extranjero; el 21% con banca internacional por una parte y con gobiernos subnacionales en el extranjero por la otra; un 8% con otros actores y un 4.2% con ninguno de los anteriores.

De acuerdo a CONGOPE (2016) y al Consejo Nacional de Competencias (2016) ha existido un importante crecimiento de las capacidades de los GAD's en la gestión de la competencia de Cooperación Internacional Descentralizada. Sin embargo, llama nuestra atención que en el estudio relevado, los actores cooperantes respecto de quienes los GAD's provinciales tuvieron la posibilidad de entablar una relación directa sin necesidad de intermediación de las instancias nacionales –cooperación descentralizada con gobiernos subnacionales de otros países, organismos no gubernamentales y universidades, por ejemplo- consten entre las relaciones menos frecuentes, proporcionalmente hablando. Es importante también, por otra parte, que el Consejo Nacional de Competencias organice un proceso de seguimiento y evaluación de la gestión de la cooperación internacional metodológicamente más rico, que permita monitorear su evolución anual –y el impacto real de cada tipo de cooperación en el territorio- con parámetros más precisos y comparables a lo largo del tiempo. Esto no solo con el objetivo de llevar una contabilidad de los programas, los proyectos y su evolución, sino sobre todo para contar con un registro que permita reintroducir observaciones críticas al interior de los modelos de gestión de la cooperación internacional que tengan el propósito de mejorar el funcionamiento del sistema.

8. DESCENTRALIZACION: CUADRO COMPARATIVO Y PROPUESTAS DE POLITICA HACIA EL FUTURO

Criterios ordenadores	Descentralización a la carta (1997-2005)	Descentralización obligatoria (2007-2017)	PROPUESTAS (2017-2021)
Coherencia Equilibrio	- Descentralización opcional lleva a incoherencia del proceso (Art. 226, mecanismo de transferencia uno por uno) - Falta de consenso sobre lo que es un Estado descentralizado (discursos altamente politizados con conceptos diferentes de la descentralización) - Dimensión administrativa y dimensión fiscal desconectadas (Ley del 15% distribuye recursos sin competencias, no hay correlación entre las transferencias financieras totales y las transferencias de competencias)	- Constitución y el COOTAD fortalecen las competencias privativas del Estado central, que privilegia la desconcentración y define un claro rol del gobierno central, así como conceptos y competencias, tanto las privativas del Estado central como las exclusivas sujetas a descentralización. - Rectoría fuerte con un modelo de descentralización obligatorio, reglamentado aplicando la normatividad acordada en la Constitución y el COOTAD. - Conducción del proceso en un organismo que tuvo poder como SENPLADES y un organismo de coparticipación con los gobiernos locales (CNC) - Se asume claras reglas de juego en lo administrativo y fiscal, con una relación coherente competencias-recursos y un sistema claro y transparente de transferencias de recursos con una "modelo de equidad" de manera previsible - Ese proceso ha sido posible por el "retorno del Estado" es decir contar con estado con capacidades políticas, legales, económicas y técnicas - Reconocimiento parcial de diferencias entre municipios grandes, medianos y pequeños (transito es una excepción)	- Propuesta general: Redefinir un nuevo pacto territorial con la participación del gobierno central, el legislativo, los GAD, los gremios de gobiernos locales, actores económicos locales, movimiento indígena y afro, universidades, ONG. Esto implica reabrir un diálogo para evaluar con GADS los nudos críticos del modelo de descentralización actual y redefinir el proceso en las condiciones actuales en donde hay menores recursos fiscales para el Estado central por la crisis económica. La crisis económica deberá ser una oportunidad para un modelo con las siguientes alternativas: - Énfasis en la descentralización política, en el respeto a la autonomía local y la visión y la gestión articulada del territorio. - Generación de condiciones para la configuración de un gobierno intermedio o para una mayor articulación política de las provincias. - Fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos y de recaudación fiscal de los GADs. - Fortalecimiento de capacidades locales: intercambios entre GADS, enviar funcionarios técnicos del Estado central a trabajar con Gads para traspaso de capacidades, trabajar con universidades y becarios que regresan para fortalecer capacidades de GADS.

Dimensión administrativa	• Posibilidad de Solicitar Competencias (Art. 226) • Reducción de la importancia del Régimen Dependiente (Gobernadores, Tenientes Políticos, Jefes Políticos) • Escasa descentralización administrativa (En el período 1999-2004, más del 66% de los municipios no han solicitado competencias excepto turismo y ambiente que no tenían personal). • No hay un concepto que defina claramente las responsabilidades administrativas de cada nivel de Estado. • Múltiples sobre posiciones de competencias administrativas • Falta de transparencia • Nivel intermedio débil e indefinido	• Fortalecimiento del Estado llena el vacío del centro. El Senplades y el Consejo Nacional de Competencias conducen el proceso y cuentan con participación de los gremios de los GAD. EL CNC ha resuelto mediante acuerdos y disposiciones, tomados de manera unánime, el proceso. • Desconcentración fortalece el régimen dependiente (áreas, distritos y circuitos) así como autoridades políticas (Gobernadores, Tenientes Políticos, Jefes Políticos) • Todos los GAD provinciales y cantonales han recibido las competencias en las 12 áreas previstas en el Cootad en tres fases, en áreas de mayor iniciativa del Estado central. • Tensiones en términos de superposición, sin llegar a conflictos explícitos excepto en dos o tres circunstancias. • Legislación cambiante con diversas orientaciones que inciden en las áreas de competencia. • En un sistema rígido, falta de una visión de concurrencia y de sistemas competenciales, así como un modelo que ubique diferencias por tamaño de gobierno. • Mecanismos de tutelaje, reconcentración e intromisión en aspectos de gestión. • Inexistencia del nivel regional mantiene en indefinición algunas competencias del nivel intermedio. • Presencia de las parroquias complejiza los sistemas de competencias y provoca superposición en el área rural. • En la ejecución el celo que la descentralización reduzca su poder ha afectado a Ministerios y burocracias.	• Cambio de un modelo de descentralización excesivamente rígido a un modelo con mayor flexibilidad que tome en cuenta la diversidad de capacidades de los GADS, que de énfasis a la concurrencia y la coordinación multinivel, eliminando todos los mecanismos de tutelaje y acreditación discrecionales-. El ritmo de descentralización no puede estar marcado por los tiempos políticos y la ganancias en términos electorales. Hay que dar fin a esa dinámica excesivamente electoral que marca la relación Estado – GADs en el territorio. • En aquellas competencias de “alta descentralización y baja desconcentración”, se debe un mayor margen de autonomía para que el GAD sea el rector de las competencias que le corresponde y sea el que coordine con el Estado en el nivel desconcentrado. En estas competencias se debería promover el liderazgo del GAD y el apoyo del nivel desconcentrado. • En aquellas competencias de alta desconcentración y baja descentralización, es importante que el nivel central coordine con el GAD en el territorio e impulse la coparticipación en estas tareas.
--------------------------	--	---	--

Fiscal	• Aumento de los recursos para los gobiernos subnacionales (Ley del 15% y otras leyes) • Limitaciones para el endeudamiento subnacional y aumento de transparencia (Ley de Responsabilidad Fiscal, Sistema de Alerta) • Reducción de posibilidades discrecionales de transferencias (Ley del 15%) • Proliferación de transferencias disminuye la transparencia fiscal • Numerosas transferencias discrecionales contribuyen al endeudamiento y a la discrecionalidad • No hay información adecuada sobre los costos • Ratio ingresos propios / transferencias fiscales es muy bajo (municipios: 1/3; a nivel provincial: 1/15)	• Aumento de recursos fiscales en el periodo de expansión de la economía con el modelo de equidad • Regularidad en la entrega de recursos desde el 2007 al 2014. En el 2015 al 17 hay problemas, atrasos y condicionamientos en la entrega de recursos por la crisis • Limitaciones para el costeo y transferencia fiscales sobre todo en la fase de crisis • Limitaciones para cooperación internacional • Reducción de la discrecionalidad fiscal • Transparencia fiscal • Las reformas en el sistema tributario, no han contribuido al financiamiento de los GAD • Apoyos discrecionales del gobierno a GAD afines o intervenciones en proyectos estratégicos prioritarios para el gobierno central no para los GAD (ejemplo Ecuador Estratégico, o mega 'proyectos) • Baja autonomía fiscal de los GAD, con un ratio bajo de ingresos propios / transferencias fiscales	• Posibilitar la recaudación tributaria de los gobiernos provinciales. • Acceso a cooperación internacional de manera más flexible cuando se trate del marco de las competencias descentralizadas al nivel subnacional. • Promover un mayor esfuerzo fiscal de los GADS así como fuentes autónomas de financiación. • Promover cooperación entre GAD y sociedad locales en función de financiar obras y programas
--------	--	---	--

Política	- Elecciones democráticas a nivel subnacional - Aumento parcial de participación ciudadana a nivel subnacional (gobiernos alternativos, 35% de los municipios tienen experiencia con planificación y/o presupuesto participativo, etc.) - Superposiciones disminuyen la rendición de cuentas - Muchos municipios no tienen experiencia de participación - La brecha entre la descentralización administrativa y fiscal abre potenciales para el clientelismo político	- No se crean gobiernos regionales y se mantiene vacío del nivel intermedio. - Se debilita gobierno provincial - Se mantiene, aunque con competencias acotadas, los municipios - Se fortalecen las juntas parroquiales - No se establecen ciudades metropolitanas o CTI - Se mantiene fragmentación institucional - Se mantiene elecciones democráticas - Las reformas de la representación en el Consejo Provincial (con participación de alcaldes y delegados de juntas) como en el consejo municipal (con representantes urbanos y rurales) mejoran la articulación con la ciudadanía local - No hay voluntad política para aplicar la arquitectura participativa de la Constitución ni en Alianza País ni en los demás partidos. Hay un debilitamiento de las dinámicas previas al 2007; se afirma una participación ad hoc y una rendición de cuentas formal - Debilitamiento de la sociedad civil y de las organizaciones sociales con actora territorial en algunos campos	- Construir modelos regionales, provinciales y locales de gestión y gobierno territorial (estilo GADT) con participación de las ciudades grandes e intermedias. - Con claros roles en el desarrollo. - Con una fluida coordinación multiniveles y entre el gobierno desconcentrado y descentralizado. - Basados en sistemas de competencias y no competencias segmentadas. - Consolidando democracia y la representación política de las autoridades locales y la sociedad civil). - Creación de condiciones para CTI y distritos metropolitanos. - Los GAD provinciales deben asumir desde ya la principal responsabilidad en la planificación y ordenamiento territorial, de forma articulada en el conjunto del territorio, coordinación de GAD y ejecutor de las políticas. - Resolver tema de ciudades: ver programa de GIZ - Cambiar la óptica a incentivar mancomunidades regionales en varios temas y enfatizando las zonas donde existan condiciones como Manabí, el sur del país, el norte, amazonia.
GESTION DE LA DESCENTRALIZACION CNC	- Fortalecer el CNC como órgano rector, abierto, con métodos de negociación, participativo. - Revisar sistema de planificación: favorecer articulación del sistema en las provincias como nodos de planificación, E integrar planificación institucional. - Afirmar la rectoría de los Ministerios con agendas de políticas nacionales con estrategias y recursos en las áreas más sensibles de la descentralización; parece indispensable la agenda de fomento productivo, la agenda ambiental, la agenda de ciudades, la agenda de vivienda, cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios, que cuenten con la participación y el debate con los GAD's. - Delegar las funciones de las regiones a provincias y mancomunidades. - Realizar los estudios necesarios y la generación de instrumentos de información local: estudios de equidad, estadísticas locales, etc. comprometiéndolo a las universidades en la generación de visiones territoriales. - Fortalecer los gabinetes provinciales en conjunto entre ejecutivo desconcentrado y gobiernos locales.		

9. BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (1998) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gable: North-South Center Press, University of Miami
- Albó, Xavier y Barrios Suvelza, Franz (2007) *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, PNUD, La Paz
- Almeida Gutiérrez, Hugo Fabián (2006) *Descentralización y participación ciudadana en la Amazonía ecuatoriana: el papel del ECORAE como gestor de desarrollo*, Tesis para la obtención del título de maestría, FLACSO, Quito
- Almeida, Ma. Dolores y Uribe, Carlos (2010) *Modelo de Equidad Territorial. Una Aplicación al caso de Ecuador*, ponencia presentada en el Seminario Regional de Política Fiscal ILPES-CEPAL, del 26 al 29 de enero de 2010, Gtz, SENPLADES, XXII, Santiago de Chile
- Araque Jaramillo, Wilson y Flor Recalde, Eulalia, coord. (2016) *Gobiernos Locales y descentralización en el Ecuador*, UASB, Quito
- Araujo, María Del Carmen (1996). *Descentralización fiscal: el caso del Ecuador*, Cepal-Gtz, Santiago De Chile
- Assies, Willem (2003) “La Descentralización en Perspectiva”, en Assies, Willem, *Gobiernos Locales y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, 2003, 13 34
- Barrera, Augusto (2004a) *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, CONCOPE-PNUD. Diciembre de 2004. Documento. Quito
- (2007) “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en Ecuador” en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador; opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 175-206
- (2006) *Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia*, ILDIS, Quito.
- (1998) “Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución”, en Varios Autores, *La nueva Constitución, escenarios, actores, derechos*, CIUDAD, Quito.
- (2015) *El proceso de descentralización en el Ecuador: ocho años después de Montecristi*, FES-ILDIS-Cite, Quito

- Barrera, Augusto; Ramírez Gallegos, Franklin; Rodríguez, Lourdes; (1999) *Ecuador, un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Ciudad - ILDIS - Abya Yala. Quito
- Batallas Gómez, Hernán (2013) “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados” en *Foro, revista de Derecho*, No. 20, UASB, Quito, pp. 5-22
- Blanes, José (2003) “La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 177-220
- (2007) “Descentralización y la Asamblea Constituyente en Bolivia”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 59-88
- Brysk, Alison (2007) *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford. Stanford University Press
- Campaña Mora, Joffre (2007) “El proyecto de ley orgánica del sistema autonómico. Una aproximación al buen gobierno”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 341-372
- Carrión, Andrea, compiladora (2014) *Memoria del IX Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial*, Universidad de Cuenca, Cuenca
- Carrión, Fernando (2003) “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 15-46
- (2003) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO, Quito
- (2007) “Autonomía regional”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 373-386
- (2007) “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 207-224
- (2007) “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 31-58

- Carrión, Fernando y Dammert Guardia, Manuel (2007) “La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 9-18
- Carrión, Fernando y Villaronga, Brigitta, comp., (2008) *Descentralizar: un derrotero a seguir*, FLACSO, INWENT y SENPLADES, Quito
- Castañeda, Vlado, (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina: Caso Perú*, GIZ, Lima
- Colier, R y Colier, D (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and regime dynamics in Latin America*, Princeton University Press. New Jersey
- CONAIE (1998) *Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador*, CONAIE, Quito
- Dagnino, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” en Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- Dammert, Manuel (2003) “Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 243-258
- (2007) “Perú la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO
- Falleti, Tulia, 2006, Una Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, Revista Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dec., 2006), pp. 317-352, IDES, Buenos Aires
- García, Fernando, coord., (2006) *Informe alternativo sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano al convenio 169 de la OIT, resumen preliminar*, FLACSO, Quito
- García Linera, Álvaro (2005) *Estado multinacional*, El Juguete Rabioso – Malatesta, La Paz
- GIZ (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. GIZ, Quito
- González, Miguel; Burguete, Carl; Mayor, Araceli y Ortiz, Pablo (2010) *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO – GTZ, Quito

- GTZ (2000) *Línea de referencia. Los procesos de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela*. CONAM, Quito
- Gurrero, Andrés (1998) “Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria”, en *Iconos*, No. 4, dic.marzo 1998 FLACSO, Quito, pp.112-123
- Haro, A. (2016) “La descentralización política en los países Andinos”. Revista de Estudios Transfronterizos. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930337007> ISSN 0718-2910
- Hurtado, Edison (2007) “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 263-292
- Ibarra Crespo, Hernán (2016) *Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador, ca.1920-1965*, Tesis para la obtención de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid
- Ibarra, Hernán (2000) “Descentralización del Estado y poder local”, en *Ecuador Debate, CAAP, año 2000 No. 50, pp. 219*
- Jaramillo, Jakeline (2007) “Visión prospectiva sobre la descentralización y autonomías en el Ecuador”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 309-324
- Krainer, Anita y Mora, María Fernanda, coord., (2013) *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva de los avances hasta el 2008*, FLACSO – GIZ – PROMODE, Quito
- Larrea Maldonado Ana María, 2011, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*, Senplades, Quito, 2011
- Larrea, Carlos (2006) “Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador: 1990-2001” en Ospina Peralta, Pablo, *En las fisuras del poder*, IEE, Quito, pp. 119 – 150
- Larenas, René (2007) *¿Cuestiones de límites? Examen de las propuestas de descentralización y autonomías*, Cuadernos para el diálogo No. 1, Secretaría Técnica Ecuador Dialoga, GTZ, Quito
- (2007) *Biblioteca virtual. Elementos para tratar temas de descentralización. Proyecto apoyo universitario a la descentralización*, GTZ – COSUDE, Quito. Disponible en CD

- León Trujillo, Jorge (1998) “Una descentralización a contracorriente, el caso del Ecuador”, en *Alcances y limitaciones de la reforma política en el ECUADOR 1998*, Asociación Americana de Juristas, A.A.J., Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, I.L.D.I.S., Quito, pp. 175-199
- López, Bárcenas (2006), “Autonomías indígenas en América: de la demanda de reconocimiento a su construcción”, en Berraondo, Mikel, *Pueblos Indígenas y derechos humanos*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 432
- López Guerrero, Hernando (2005) *Estado de concreción de la descentralización: Línea de base de la descentralización a Julio de 2004*, CONAM – GTZ, Quito
- Mann, M (1997) *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza, Madrid
- Mann, M (2006) “El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados” en *Revista Académica de Ciencias Sociales*, No. 5, UAM-AEDRI, Madrid (Publicación original, 1984)
- Martí i Puig, Salvador y Bastidas, Cristina (2012) “¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador”, en *Iconos*, septiembre 2012, FLACSO, Quito, pp. 19-33
- Monsalve Vintimilla, Diego (2007) “Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador” en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 387-FALTA
- Morales Tobar, Marco, coord., (2013) *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*, CEP, Quito
- Ojeda Segovia, Lautaro (2003) “Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 65-104
- (1998) “Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador” en Barrera, Augusto; Carrión, Diego; Larrea, Carlos; Ojeda, Lautaro; Unda, Mario; *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática*, CIUDAD, Quito, pp. 71-96
- (2000) *La Descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso* Ceplaes y Abya Yala, Quito
- (2001) “Autonomías: el estado de la cuestión” en *Revista Gestión*, No. 80, febrero 2001, Quito

- Ortiz, Pablo (2007) *La autonomía indígena en el Ecuador, prácticas y desafíos*, Unión Europea-IEE, Quito
- Ortiz, Santiago (2007a) “Movimiento indígena y gobiernos locales en Ecuador, 1996 – 2004” en *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, Willem Assies y Hans Gundermann (Eds.) International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán A.C., Michoacán, Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama
- (2007b) “La frontera interior. Reflexiones sobre una relación conflictiva”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 293-308
- (2008a) “Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 32, Quito: FLACSO, pp. 13-17
- (2008b) “La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial”, en *Nueva Constitución*, Fundación Friedrich Ebert - Revista La Tendencia, Quito
- (2010a) “Organización territorial del Estado y descentralización”, ponencia para el *Encuentro de Historia de Cuenca*, Cuenca, 2010
- (2010b) “Oportunidades y dificultades respecto al tema de las competencias en la región andina” en *Aportes Dialogo Andino sobre Descentralización*, Bolivia
- (2010c) *Organización territorial del Estado y descentralización*, Ecuador Dialoga, FLACSO. Cuaderno No. 2, Quito
- (2013) *Organizaciones rurales y movimiento indígena en la Sierra*, informe de investigación
- Oyervide, Fernando. 2012. “La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestion tributaria o pereza fiscal”, en: *Revista Retos*, Año 2, No. 3, Abya Yala, Quito, pp. 95-104.
- Pachano, Simón, Freidemberg, Flavia, (2015) *El Sistema Político Ecuatoriano*, Flacso, Quito.
- Panizza, Francisco (2009). “Nuevas izquierdas y democracia en América Latina”. En revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 85-86, pp. 75-88.
- Peláez Moreno, Víctor Antonio (2016) *Descentralización fiscal en Ecuador 2008-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas*. Tesis para la obtención del título de Maestría, FLACSO, Quito

- Peña Carrasco, Diego (2003) “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 309-342
- Peña, María Alejandra (2011) *La desconcentración institucional como mecanismo de acercamiento del Estado al territorio y a la sociedad a nivel local: el caso del sector salud en el período 1992 - 2009*. Tesis para la obtención del título de maestría. FLACSO, Quito
- Postero, Nancy and Goodale, Mark (2013) *Neoliberalism Interrupted*. Stanford: Stanford University Press.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Quedena, Enrique (2002) *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local*, Ruralter, CIUDAD
- Ramírez, Franklin (2012) “El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011” en *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia*, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia UNICEF - Save the Children, pp.52-69
- Ramón Valarezo, Galo (2004) “Estado, región y localidades en el Ecuador: 1808-2000”, en Báez, Sara; Ospina, Pablo y Ramón Valarezo, Galo (2004) *Una Breve Historia del Espacio ecuatoriano*, CAMAREN, IEE, Terranueva, Comunidec, pp. 105-188
- (2006) *Entre el arcoiris y la monocromía: la tortuosa historia de las relaciones culturales en el Ecuador*, IEE, Quito
- Restrepo Botero, Darío (2008) “Descentralización y equidad territorial, social y política” en *Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS - La Tendencia, pp. 63-79
- (2006) “La descentralización en América Latina: 20 años después”, en Restrepo, Darío (editor), *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, RINDE, Bogotá, pp.296-304
- Ruiz Pozo, Lucía (2011) *Apoyo general en descentralización con énfasis en sectores con competencias constitucionales nuevas que deben ser implementadas por el Consejo Nacional de Competencias, Informe de consultoría*, GIZ – SENPLADES, Quito

- Santana, María Cecilia (2011) *Formulación de insumos para la elaboración del “Plan nacional plurianual de descentralización”. Estrategia de implementación de la metodología de elaboración del Plan Nacional Plurianual de Descentralización. Informe de consultoría 3*, GIZ – PROMODE – SENPLADES, Quito
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017*, Quito, 2013
- Serrano, Claudia y Acosta, Patricia (2011) “El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto de gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los andes”, documento de trabajo en el marco del proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes, RIMISP, Quito
- Silva, E (2009) *Challenging Neoliberalism*, Cambridge University Press, Cambridge
- Silva Lira, Iván (2003) *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile
- Toledo, Víctor (2005) “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina 1990-2004”, en Dávalos, Pablo (2005) *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, CLACSO, Buenos Aires
- Torres, Ameli (2007) “Propuesta de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM-GTZ)”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 225-262
- Velásquez, Fabio (2003) “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática”, en Carrión, Fernando, comp. (2003) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO, Quito
- (2003) “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 127-176
- (2007) “Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 143-174
- Van Cott, DL (2005). *From Movements to Parties in Latin America: the evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Veltemeyer, Henry; Petras, James and Vieux, Steve (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America. A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*, Palgrave MacMillan, UK
- Zegada et all (2011). *Democracia desde los márgenes, transformaciones en el campo político boliviano*, CLACSO, Buenos Aires

9.1. LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

- BID (2004) *Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas*, Ecuador
- Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización*, COOTAD, 2016
- Consejo Nacional de Competencias (2014), *Resumen ejecutivo de rendición de cuentas, 2014*, Quito
- Consejo Nacional de Competencias. *Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015*. Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012
- República del Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 2008
- República del Ecuador, *Ley de Descentralización y Participación Social*, 1998
- República del Ecuador, *Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales*, 2005
- Ministerio de Finanzas (2011) Acuerdo No. 050. Quito: Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Finanzas (2011) Boletín de Prensa No. 06. Quito
- Ministerio de Finanzas (2011) *Metodología para la Aplicación de la Fórmula de Transferencias del Modelo de Equidad Territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el 2011*. Quito
- Ministerio de Finanzas (2012) Acuerdo No. 007. Quito: Ministerio de Finanzas
- República del Ecuador, *Ley de descentralización*, 1997
- República del Ecuador, *Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*, 1993
- República del Ecuador, Registro Oficial No. 303, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito, 19 de octubre de 2010
- República del Ecuador, Registro Oficial No. 306, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Quito, 22 de octubre de 2010
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Acuerdo SNDP 091 – 2013, *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos*
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Folleto Informativo, *Proceso de desconcentración del ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*, Quito 2012

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial*. SENPLADES, Quito, 2012

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017*, Quito, 2013

9.2. Entrevistas

- #1 Entrevista colectiva Barrera, Martí, Cordova, Suárez y Olmedo, Quito 6 de marzo de 2017
- #2 Entrevista Jomar Cevallos, Cotacachi, 7 de Marzo de 2017
- #3 Taller Consejo Provincial Tungurahua, 14 de Marzo de 2017
- #4 Entrevista Fernando Naranjo Lalama, 14 de Marzo de 2017
- #6 Entrevista Patricio Carpio, Cuenca 27 de Marzo de 2017
- #7 Entrevista Paul Granda, Cuenca 27 de Marzo de 2017
- #8.1 Entrevista José Bolívar Castillo, Loja 28 de Marzo de 2017
- #9 Entrevista Corcho Cordero, Cuenca 29 de Marzo de 2017
- #10.1 Entrevista Ana María Larrea, Quito 31 de Marzo de 2017
- #11.1 Entrevista Gustavo Bedón, Quito 6 de abril de 2017
- #12 Entrevista a Gerrit Burwald, Quito 11 de abril de 2017
- #13 Taller AME, Quito 13 de abril de 2017
- #14.1 Entrevista a Pabel Muñoz, Quito 17 de Abril de 2017
- #15 Entrevista a María Dolores Almeida, Quito 18 de abril de 2017
- #16 Entrevista a Dorothea Kallenberger y Barbara Hess, Quito 18 de abril de 2017
- #17 Entrevista Grace Guerrero, Quito 29 de marzo de 2017
- #18 Taller CONGOPE, Quito 19 de abril de 2017
- #19 Entrevista Germán Guerra y Etzon Romo, Quito 19 de abril de 2017

- #20 Entrevista a Fernando García, Quito 4 de mayo de 2017
- #21.1 Panel Balance de la Descentralización, Cuenca 15 de mayo de 2017 parte I
- #22.1 Balance de la descentralización, Quito 16 de mayo de 2017
- #23 Entrevista Samia Peñaherrera, Quito 19 de Mayo de 2017
- #24.1 Entrevista a Paz Dávila, Quito 22 de mayo de 2017 parte I
- #25 Entrevista a Joffre Campaña, Guayaquil 30 de mayo de 2017

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Whymper N28-39 y Francisco de Orellana
Edificio Cervino
Casilla 17-07-8721
Quito - Ecuador
T + 593 2 3815 810
I www.giz.de/ecuador