

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

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 susciben 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 llegó la crisis económica y el gobierno central no impulsó 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 carrocero se hizo el centro de fomento productivo que apoyó 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 transferencias¹⁰⁴. 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 transferidas 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 transferidas 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 abrirían 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
- Guerrero, 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