

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Coordinación Editorial de este número**  
Wilma Suquillo  
David Echeverría

**Edición**  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Impresión**  
Gráficas Iberia

**Auspicio**



FES - ILDIS  
Avenida República 500,  
Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)



CAFOLIS  
Sevilla N24-349  
y Guipuzcoa  
Teléfono: (593) 2 2 322 6653  
Quito - Ecuador  
[www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2011

# laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja  
Jorge León Trujillo  
Juan Cuvigustavo Larrea  
Norman Wray  
Paco Moncayo Gallegos  
Agustín Grijalva  
Carlos Castro Riera  
Luis Verdesoto  
Gloria Ardaya  
Diego Mancheno  
Fernando Rosero  
Humberto Cholango  
Pedro Quimbiamba  
Alberto Acosta  
Henry Llanes  
Gaitán Villavicencio  
Fernando Buendía  
Antonio Navarro:  
Francisco Muñoz  
Claudia Detsch  
Iván Carvajal  
Rosemarie Terán Najas  
Napoleón Saltos

11

feb/mar 2011

# Coyuntura



5

**Editorial**  
Balance político.  
Consulta popular  
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.  
Nudos críticos  
y temas polémicos  
Sistematización  
de Raúl Borja

26

El referendun: una  
estrategia para  
acumular más poder  
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la  
revolución ciudadana?  
Juan Cuvi



38 Del 30-S a la inflexión  
del gobierno de Correa  
Gustavo Larrea

43 La propuesta de  
consulta pone en riesgo  
el estado constitucional  
de derechos y justicia  
Norman Wray

48 Balance crítico del plan  
de gobierno de Rafael  
Correa  
Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una  
violación infraganti  
de la Constitución  
Agustín Grijalva

59 Consulta,  
reforma penal  
y desmantelamiento  
del estado  
constitucional  
Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos  
ecuatorianos luego  
del 30-S  
Luis Verdesoto  
y Gloria Ardaya



# Política pública

77 La economía política y  
la política económica  
del gobierno:  
¿ilusión o realidad?  
Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto  
social en tiempos de  
Rafael Correa  
Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:  
dos visiones  
contradictorias  
Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:  
proyecto polémico que  
se quedó en el limbo  
Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley  
de hidrocarburos y la  
renegociación de los  
contratos petroleros  
Alberto Acosta

104 La reforma petrolera  
del gobierno de  
Rafael Correa  
Henry Llanes

109 Las invasiones de  
tierras en Guayaquil:  
historia y coyuntura  
política  
Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos  
autónomos  
descentralizados  
Fernando Buendía



# Internacional

123 Antonio Navarro:  
La necesidad  
de crear una  
internacional  
latinoamericana  
Francisco Muñoz

127 La Conferencia de  
Cancún: una mirada  
con optimismo  
relativo  
Claudia Detsch



133 Echeverría: la  
continuidad  
del discurso crítico  
Iván Carvajal

137 El ethos barroco  
como forma de  
"vivir lo invivable"  
Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la  
revolución  
Napoleón Saltos

# Debate



*política*  
*pública*

# Los gobiernos autónomos descentralizados

Fernando Buendía

La nueva Constitución incorpora elementos de cambio trascendentes e innovativos al sistema político de Ecuador, que se ubican en la corriente latinoamericana de la reforma al régimen político denominada *neo-constitucionalismo*.<sup>1</sup>

Entre los elementos novedosos la Constitución ecuatoriana vale destacar:<sup>1</sup>

- (i) Caracteriza al régimen político general como un **Estado constitucional de derechos**, anteponiendo la jerarquía de la Constitución y los derechos individuales y colectivos, a las leyes e instituciones públicas. Esta modificación implica, entre otras cosas, la supeditación de toda la política pública al marco constitucional y, por otro lado, la exigibilidad y judicialidad de los derechos. Por ello, la Constitución determina que es un objetivo fundamental del Estado el alcanzar la equidad territorial e interterritorial en el desarrollo.
- (ii) Mantiene el modelo unitario de Estado, aunque **reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados**. La autonomía política otorga facultades de tipo legislativo y ejecutivo a los gobiernos regionales, provinciales y cantonales, en el ámbito de sus competencias y en sus circunscripciones territoriales. A través de la descentralización obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias del gobierno central a los gobiernos descentralizados se fomenta alcanzar la mayor autonomía posible a fin de que las regiones y territorios puedan impulsar sus proyectos de desarrollo para el Buen Vivir y puedan llegar a convertirse en una suerte de régimen autonómico.
- (iii) Reconoce **cuatro niveles de gobierno descentralizado**: regiones, provincias, cantones y parroquias. Enfatiza en el gobierno regional como nivel intermedio y en los municipios como nivel local, otorgándoles un mayor número de competencias, aunque reconoce a las provincias y parroquias por su peso histórico y su cercanía a la población. La Constitución establece además el régimen de gobiernos especiales, en los casos que por razones demográficas, étnicas o ambientales, puedan crearse esos gobiernos, mismos pueden ser los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y negras, y el caso particular de Galápagos, con un Consejo de Gobierno, en tanto que la región amazónica es un territorio especial sin gobierno.
- (iv) Reconoce el **carácter plurinacional e intercultural del Estado** originado en la existencia de entidades étnico-nacionales ancestrales. Además de reconocer los derechos colectivos a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, define el mecanismo que permite la conformación de las Circunscripciones Territoriales, Indígenas, Afroecuatorianas y Negras, como un régimen especial de gobierno autónomo descentralizado en el marco de la organización territorial vigente.
- (v) Reconoce **el rol protagónico de la ciudadanía** en forma individual y colectiva a través del ejercicio del derecho a la participación en todo el ciclo de la política pública: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación; y en todos los niveles y sectores de gobierno: gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial, estableciendo que el régimen político del país tiende a modificarse desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.

<sup>1</sup> El neo-constitucionalismo es una corriente del pensamiento jurídico que propone la primacía de la Constitución y de los derechos como la fuente de legalidad y legitimidad, y plantea una lectura holística de las normas jurídicas como metodología de interpretación.

## El marco constitucional y normativo del sistema de competencias

La Constitución desarrolla el nuevo marco de organización, competencias y recursos de los gobiernos autónomos descentralizados. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, aprobado el 20 de octubre de 2010, desarrolla el respectivo marco constitucional, compila y sistematiza en un solo cuerpo legal todas las leyes existentes: Régimen Municipal, Régimen Provincial y la ley de Juntas Parroquiales, así como las leyes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. En las disposiciones derogatorias del COOTAD se eliminan todas las normas existentes relativas al régimen seccional. Los elementos principales de la Constitución que sustentan jurídicamente al COOTAD son:

- (i) **Estado unitario y descentralizado:** gobiernos autónomos descentralizados con autonomía política, administrativa y financiera. Competencias definidas por nivel de gobierno, para evitar la duplicidad de esfuerzos, la competencia entre niveles de gobierno y mejorar la calidad del gasto público. Se determinan las facultades normativas y reglamentarias en el ámbito de sus competencias. Se establece los criterios de distribución de los recursos para asegurar un desarrollo interterritorial equitativo y armónico.
- (ii) **Fin del “sistema de asignación de competencias a la carta”.** La Constitución fija paquetes mínimos de competencias obligatorias por niveles de gobierno. Crea el Sistema Nacional de Competencias a fin de que el traspaso de todas las competencias descentralizadas tenga lugar de manera efectiva, ordenada y teniendo presentes las capacidades operativas de cada gobierno autónomo descentralizado. Establece la posibilidad de intervención transitoria del Consejo de Competencias en caso de deficiente ejercicio de una competencia determinada.
- (iii) **Profundización y racionalización de la descentralización financiera.** Se establece un monto de transferencias definido para todos los niveles de gobierno. Se dispone que las transferencias de recursos se hagan en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman. Se define criterios específicos de distribución a fin de procurar una asignación proporcional, solidaria y efectiva a cada uno de los territorios, criterios como: tamaño y

densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo.

- (iv) **Participación ciudadana.** Se regula la “Silla Vacía”, derecho de la ciudadanía a participar mediante un delegado en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando se traten asuntos de interés específico para un sector. El participante en la “silla vacía” intervendrá con voz y voto. Igualmente, los Consejos Ciudadanos de Planificación, la iniciativa normativa en todos los niveles de gobierno, las instancias de participación social, la presentación de propuestas. Se reconoce a las organizaciones sociales como expresiones de la soberanía popular.

La Constitución y el COOTAD han trazado la cancha respecto de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados y al gobierno central, y ha definido un mecanismo expedito para la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias descentralizadas. Para ello se crea el Consejo Nacional de Competencias como entidad encargada de aprobar el Plan Nacional de Descentralización, que determine las competencias adicionales que descentralizarán obligatoriamente al gobierno nacional a favor de los gobiernos descentralizados. El Consejo estará integrado por un representante por cada nivel de gobierno, por lo cual tendrán una representación mayor los gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo al impulso descentralizador.

La Constitución apuesta a favor del fortalecimiento del nivel intermedio, a través de la creación del gobierno regional, como entidad con capacidad de planificación y desarrollo regional, integrada por dos o más provincias y con el mayor nivel de captación de competencias y generación de recursos. Igualmente se favorece al nivel municipal, que tendrá las competencias, dispondrá de recursos por transferencias y sus ingresos propios, medios necesarios para responsabilizarse principalmente del hábitat y residencia en su circunscripción territorial. Los gobiernos provinciales jugarán un rol de coordinación inter-municipal e inter-parroquial sobre competencias del desarrollo rural y con recursos basados en las transferencias estatales. Las Juntas Parroquiales jugarán un rol ejecutor y de coordinación con las prefecturas y los gobiernos municipales.

## Las competencias exclusivas

La Constitución establece las competencias exclusivas asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, según sus niveles de gobierno. El COOTAD desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel de sobre los sectores de: vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, gestión de las cuencas hidrográficas, riego, fomento de la seguridad alimentaria, fomento de actividades productivas agropecuarias, gestión ambiental, prestación de servicios públicos, infraestructura física y equipamientos de salud, educación y otros.

Además tienen competencia exclusiva para conformar y administrar catastros inmobiliarios, el servicio de socorro y extinción de incendios, la explotación de materiales de construcción, el registro de la propiedad, el otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales, el cuidado y preservación del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, y finalmente, la promoción de la organización ciudadana y vigilancia ejecución de obras.

El Consejo Nacional de Competencias determina el Plan Nacional de Descentralización para la entrega progresiva de las competencias exclusivas y la transferencia de nuevas competencias adicionales de los sectores descentralizables del gobierno central. El plazo para la plena asunción de las competencias exclusivas es de cuatro años y para la transferencia de competencias adicionales es de ocho años.

Al Consejo Nacional de Competencias le corresponde elaborar las matrices de competencias descentralizables por sectores, y determinar los paquetes que serán transferidos posteriormente, así como también resolver la entrega de las competencias exclusivas de forma progresiva y de acuerdo a las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.

Con la aprobación del COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran en una fase de transición para la aplicación de la normativa y empiezan a demandar la entrega de sus competencias exclusivas. Es el caso del Registro de la Propiedad, de modo que algunos gobiernos municipales empiezan a dar los pasos para responsabilizarse del servicio. Es el caso del tránsito y transporte terrestre, del riego, entre otros.

## Financiación de los gobiernos descentralizados

El COOTAD ha desarrollado en forma exhaustiva el título sobre la financiación, propendiendo a mejorar las posibilidades de generación de recursos propios y a establecer una metodología más equitativa para las transferencias ordinarias del gobierno central, a favor de los gobiernos locales. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados son:

(i) La participación en el Presupuesto General de Estado; (ii) Los ingresos propios obtenidos mediante tasas, sobretasas y contribuciones especiales de mejoras, además de los impuestos predial y a la plusvalía; (iii) Las transferencias del gobierno central por la participación en las rentas de la explotación de los recursos naturales no renovables; (iv) Los ingresos obtenidos mediante el endeudamiento público o la emisión de títulos valores; (v) Las donaciones, legados, utilidades y rendimientos de inversiones, y los ingresos obtenidos mediante rifas, loterías y otros.

Se establece que los recursos de transferencias se realicen en forma automática, predecible y oportuna. Se dispone que se sancionará con destitución a los funcionarios que de manera intencional interfieran en la entrega oportuna de estos recursos. Se prevé que los recursos que se transfieren se distribuyan con criterios de equidad territorial e interterritorial, a fin de superar la extrema desigualdad existente en la cobertura de servicios básicos entre los diversos gobiernos locales. La SENPLADES ha señalado que el índice de GINI entre los gobiernos autónomos descentralizados respecto a la cobertura de servicios básicos es de 0,9, altamente polarizada.

El objetivo principal de las transferencias es lograr una “canasta” igualitaria de servicios básicos para todas las personas independientemente del lugar de su residencia. Por ello se ha propuesto un sistema de crecimiento de las transferencias en dos velocidades: (i) Para los gobiernos autónomos descentralizados que tienen mejor cubiertas sus necesidades básicas, el ritmo será más lento; (ii) Para los que tienen mayores necesidades básicas insatisfechas el ritmo de crecimiento de sus recursos transferidos tendrá una mayor rapidez.

Lo ideal para lograr una asignación equitativa de los recursos es la aplicación del modelo de transferencia basado en el costeo de las competencias, el COOTAD ha establecido un modelo de “reparto” de las transferencias, favoreciendo en el mismo la ponderación de los indicadores de mayor impacto social, como factor de equidad.

Respecto de la utilización de los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados, el

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública establece que todos los ingresos independientemente de su fuente son recursos públicos, por lo tanto se sujetan a las normas y reglas de uso de los recursos y bienes públicos. Es decir que tanto los ingresos propios como los ingresos por transferencias, están sujetos y obligados al cumplimiento de las normas establecidas en el Código de Planificación, entre ellos:

- a) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y de endeudamiento únicamente pueden ser utilizados para gastos no permanentes (inversión pública).
- b) Los ingresos provenientes de fuentes permanentes (ingresos tributarios) se podrán utilizar para el gasto corriente y la inversión.
- c) Las transferencias del gobierno central podrán financiar hasta el 30% de los gastos permanentes, y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Las transferencias provenientes del 10% de ingresos no permanentes financiarán exclusivamente egresos no permanentes (inversión).
- d) El gasto está sujeto a la planificación cuatrienal y anual, y se prohíbe un uso distinto de los recursos.
- e) El proceso de aprobación presupuestario debe contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía como requisito para su aprobación.
- f) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán establecer el régimen de remuneraciones para sus servidores, pero en el marco de la Ley de Servicio Público, que establece que el Ministerio de Relaciones Laborales fija el piso y el techo para cada categoría ocupacional.
- g) Los recursos de endeudamiento únicamente podrán orientarse a gastos de inversión de mediano y largo plazo. Son ingresos no permanentes que únicamente financiarán egresos no permanentes priorizados en los respectivos planes de desarrollo.
- h) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán endeudarse hasta un 40% de su presupuesto siempre que cuenten con los recursos suficientes para el pago de los empréstitos a ser contraídos.
- i) Toda norma que expida un gobierno autónomo que genere una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecer la fuente de financiamiento correspondiente.
- j) Los gobiernos autónomos descentralizados efectuarán el ciclo presupuestario previsto en

el Código de Finanzas Públicas. Caso contrario, el Ministerio de Finanzas asignará un valor estimado similar al del año anterior.

### Desafíos y perspectivas

1. Los gobiernos autónomos descentralizados deben apuntalar la consolidación del Consejo Nacional de Competencias (CNC) porque constituye la pieza central y la garantía del proceso descentralizador. El rol determinante del CNC demanda un desarrollo institucional potente con equipos de expertos para la definición de las matrices de competencias descentralizables, la formulación del Plan Nacional de Descentralización, la asistencia jurídica para resolver los conflictos de competencias, el sistema de capacitación para la consolidación de los gobiernos autónomos descentralizados a fin de que puedan asumir nuevas competencias y el análisis financiero para establecer el costo de competencias. Contribuir a la consolidación de este organismo es sin duda una tarea prioritaria para el conjunto de los gobiernos autónomos descentralizados.  
El proceso de definición de los aspectos principales del proceso descentralizador no debería ser delegado a los miembros del CNC obviando la participación activa de los gobiernos autónomos descentralizados. Por el contrario, se esperaría que el trabajo técnico que debe impulsar el CNC, sea realizado en diálogo permanente con los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus organizaciones gremiales y en forma directa.
2. El proceso de transferencia de las competencias exclusivas y adicionales que en concurrencia deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados reviste una significativa complejidad por las condiciones heterogéneas y particulares de cada GAD y los entornos de resistencia existentes para su transferencia. Por ello, es necesario determinar una estrategia definida y de largo plazo para su desenvolvimiento que, por ejemplo, comience con las acciones que implican menor complejidad y tienen menor resistencia para ir avanzando hacia las de mayor complejidad y conflicto, pues se trata de ir dando pasos que aseguren el proceso y no de saltos que ponga en riesgo el conjunto de la descentralización.
3. Respecto de los recursos para la financiación de las competencias, es necesario avanzar a la definición de la fórmula para los criterios que han quedado provisionales en el COOTAD, es

decir respecto al criterio del esfuerzo fiscal, del mejoramiento de la calidad de vida, del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Local de Desarrollo, y de la eficiencia administrativa. Igualmente se requiere profundizar en la metodología del costeo de competencias para cambiar a medio plazo el modelo actual de reparto para la transferencia de recursos del gobierno central, hacia un modelo basado en la determinación del costo de cada competencia, es decir, de mayor equidad territorial.

4. El incremento sustancial de los ingresos propios constituye un desafío importante para cada uno y el conjunto de los gobiernos autónomos descentralizados. Desde la organización gremial y en conjunto con la Asamblea Nacional se debe trabajar en la actualización de la normativa del COOTAD relacionada con este tema. Igualmente se deben elaborar modelos de análisis y de ordenanzas para la modificación de los tributos prediales, de la plusvalía, de las tasas e impuestos al tránsito y transporte terrestre, etc., dentro del marco de la progresividad, universalidad y subsidiaridad que manda la Constitución.
5. Los gobiernos autónomos descentralizados deben tomar iniciativas para fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental como el Consejo Nacional de Planificación, la participación en otras instancias de coordinación intersectorial, y por último la dinamización de los procesos de mancomunidad y consorcio. Esto contribuirá a la consolidación del sistema nacional de competencias y a disminuir los conflictos potenciales que se presentarán durante el proceso descentralizador.
6. Para fortalecer la construcción de un Estado Plurinacional Descentralizado, desde las organizaciones étnico nacionales y también desde los gobiernos autónomos descentralizados se debería poner especial atención a la constitución de los regímenes especiales de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de tal modo que se pueda concretar esta necesidad y aspiración nacional en el plazo prudente. Alcanzar el desarrollo local con identidad debe ser una de las consignas centrales del proceso de descentralización.
7. El mayor desafío general está en la creación de las regiones, sobre las cuales existe poco interés por parte de las provincias, aunque según la Constitución si no llegarán a crearse en el plazo de ocho años, deberá aprobarse una ley que determine su conformación. Entre tanto las

competencias descentralizables del gobierno central hacia las regiones se mantendrán bajo su responsabilidad.

8. Respecto del nivel municipal el desafío principal es el de su consolidación institucional para que pueda asumir en el plazo que señale el Consejo Nacional de Competencias la totalidad de sus competencias exclusivas, lo cual será bastante factible para los municipios de mayor tamaño, a diferencia de la mayor parte de municipios pequeños menores a 50.000 habitantes y que constituyen el 85% del total, que tendrán fuertes dificultades y requerirán de fuertes procesos de fortalecimiento para lograr este propósito. Pesará de manera gravitante el desafío de incrementar sustancialmente los ingresos propios para financiar las nuevas competencias exclusivas no cubiertas, sobre todo en los cantones con menor PIB territorial.
9. Por otra parte, la estructuración e implementación de los sistemas participativos en los gobiernos autónomos descentralizados constituirá una importante oportunidad para mejorar su transparencia y eficiencia respecto a las necesidades de la población, así como también incrementar la cohesión ciudadana en torno a las acciones de sus gobiernos seccionales

### La participación de la ciudadanía

La participación de la ciudadanía reviste enorme importancia pues se trata de un proceso político que podría reconfigurar el carácter del régimen político ecuatoriano y que no está exento de riesgos y conflictos. Además, la participación ciudadana constituye una base para que los gobiernos autónomos descentralizados se consoliden y alcancen el desarrollo institucional y social necesario para asumir nuevas competencias.

Los gobiernos autónomos descentralizados deben trabajar en lo inmediato en la elaboración de los sistemas locales de participación ciudadana que encaminen la energía ciudadana en una lógica colaborativa y no confrontativa. Debe existir la predisposición de las autoridades de compartir con la ciudadanía el proceso de gobierno local en los niveles en los que se defina a través del propio sistema de participación local. <sup>lat</sup>