

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANOS

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ECUADOR 2008-2014: ANÁLISIS DESDE
LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

VÍCTOR ANTONIO PELÁEZ MORENO

ENERO, 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANOS

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ECUADOR 2008-2014: ANÁLISIS DESDE
LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

VÍCTOR ANTONIO PELÁEZ MORENO

ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA

LECTORES: AUGUSTO BARRERA

TANIA ZABALA

ENERO, 2016

DEDICATORIA

"Energy and persistence conquer all things" (Benjamin Franklin).

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, por haberme permitido expandir mis horizontes profesionales y académicos. A mi Asesor de tesis, Marco Córdova, quien me brindó su apoyo y guía durante todo el trayecto de elaboración de la presente tesis.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	19
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO	19
Las Políticas Públicas	19
Análisis y Enfoques teóricos de las Políticas Públicas.....	20
El Neoinstitucionalismo	21
La implementación de Políticas Públicas	25
El diseño de políticas o <i>policy design</i>	26
La instrumentación y sus fallas	27
Criterios de análisis de la instrumentación de las Políticas Públicas	28
Nuevas Formas de Gobierno: La Gobernanza.....	33
El Estado y sus fallas: El nuevo rol del Estado una visión neoinstitucionalista.....	33
Modos de Gobernanza	35
Modos de Gobernanza y su influencia sobre la elección de los instrumentos de la Política Pública.	37
Metodología, Modelo: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO).....	40
Unidad de análisis, espacio de la política y modelización	42
Variables que afectan la selección de un instrumento: Mix de instrumentos y estilos de implementación.....	45
CAPÍTULO II.....	48
DESCENTRALIZACIÓN, CONCEPTOS Y PRÁCTICA.....	48
De un modelo central a uno descentralizado	48
¿Qué es descentralización?.....	50
Descentralización política.....	53
Descentralización administrativa o por servicios	54
La descentralización fiscal.....	55
La descentralización fiscal: Estado del Arte.....	57
CAPÍTULO III	66
LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SU CONTEXTO.....	66

Antecedentes: Regionalismo y desarrollismo.....	66
Antecedentes: Descentralización política-fiscal.....	68
Visión del centralismo y descentralismo por parte de los gobierno militares	69
Continuando con la “modernización” del Estado Ecuatoriano	70
Retorno de la democracia: La restructuración del Estado ecuatoriano	71
La década de los 90: El neoliberalismo como enfoque modernizador	72
CAPÍTULO IV	79
LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PDF), DESARROLLO METODOLÓGICO	79
Replanteando la “modernización del Estado”: La Constitución de Montecristi.	80
Descentralización: El modelo de 1998 y el “nuevo modelo” 2008.....	81
Desarrollo Metodológico.....	85
Espacio de la Política Pública.....	85
Instrumentos de la política de descentralización fiscal por los recursos del Estado, Tabla NATO (Anexo 1).....	85
Modelo de elección de instrumentos, política de descentralización fiscal	106
Estilos de implementación de la política de descentralización fiscal	107
Combinación de instrumentos de la política descentralización fiscal	108
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA	126
ANEXOS	140

ÍNDICE DE TABLAS Y ANEXOS

Contenido	Páginas
Tabla 1: Niveles de instrumentación de política	41
Tabla 2: Espacios de Política (EP)	42
Tabla 3: Tipología de los instrumentos de política según los recursos del Estado	43
Tabla 4: Modelo de elección de instrumentos sustantivos	45
Tabla 5: Tabla 5: Modelo de elección de instrumentos procedimentales.....	46
Tabla 6: Estilos de implementación de políticas	46
Tabla 7: Resultado de los estilos de implementación	47
Tabla 8: Niveles de instrumentación de política.....	79
Tabla 9: Espacios de Política (EP)	85
Tabla 10: Política de descentralización fiscal, por recursos Estatales.....	139
Tabla 11: Ponderadores para el año 2011-2013	102
Tabla 12: Modelo de elección de instrumentos sustantivos	106
Tabla 13: Estilos de implementación de políticas	107
Tabla 14: Relación entre objetivos de la política y medios.....	108
Anexo 1: Política de descentralización fiscal, por recursos Estatales.....	140
Anexo 2: Leyes de preasignaciones existentes hasta antes del 2007	143
Anexo 3: Gráfico 2, Deuda por acreedor de gobiernos autónomos provinciales y municipales.....	143
Anexo 4: Gráfico 3, Participación ingresos GAD municipales Ecuador.	144
Anexo 5: Gráfico 4, Transferencias a gobiernos autónomos descentralizados en millones de dólares.....	144
Anexo 6: Gráfico 5, Reordenamiento del modelo de asignación	145
Anexo 7: Gráfico 6, Crecimiento porcentual de transferencias.....	145
Anexo 8: Gráfico 7, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2011-2017	146

RESUMEN

El análisis de las Políticas Públicas desde los instrumentos se presenta como una innovadora forma de observarlas, ya que el descomponer la Política en instrumentos permite verificar la coherencia o incoherencia entre sus objetivos y sus medios, constatando la existencia de fallas de implementación, si así fuera el caso.

La tesis aborda la política de descentralización fiscal ecuatoriana a través de los instrumentos de Política Pública, siendo la temporalidad analizada el periodo 2007-2014 espacio en donde la política ha sido modificada, aclarando que toda política pública tiene constantes reformas que se generan a partir de la puesta en marcha o implementación y señalando que en este caso la exploración contextual se remontó a décadas anteriores al 2007 con el objetivo de exponer un sólido contexto de la política de descentralización y los factores que llevaron a una reformulación en el año 2007.

Exponiendo a lo largo del desarrollo del trabajo el entramado que conforma la política con el objetivo de resolver la pregunta e hipótesis de trabajo utilizando el marco metodológico NATO, llamado así por los cuatro recursos del Estado que lo constituyen *Nodality, Authority, Treasure and Organization* o Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

Modelo que fue propuesto en un primer momento por Christopher Hood (1986) y mejorado posteriormente por Michael Howlett (2000) quien considera dos dimensiones de instrumentación: los instrumentos clásicos de política o sustantivos y los instrumentos procedimentales, que son mecanismos creados con el objetivo de establecer y fortalecer cualquier tipo de interacción Estado-sociedad. Es decir, el modelo integra dos tipos de medios constitutivos de las políticas modernas, presentando el llamado mix o combinación de instrumentos. Pasando a considerar las interacciones existentes entre los instrumentos y los actores que componen la política.

Así, el análisis moderno de la instrumentación se centra en las combinaciones y relaciones de los instrumentos, los niveles de abstracción de la política, además de la influencia del modo de gobernanza sobre la selección de un instrumento. En donde no todos los instrumentos se usan al mismo tiempo, encontrándose condicionados a variables generadas por las políticas, el lugar, la temporalidad y el gobierno. Con este contexto,

planteamos como pregunta de investigación: ¿Por qué existen fallas de implementación en la Política Pública de descentralización fiscal en Ecuador? Manejándose como hipótesis que las fallas de implementación en la política están sujetas a la coherencia o incoherencia de los objetivos y los medios usados para llevarlos a cabo.

Se desarrolla la pregunta de investigación a través de un marco teórico Neo institucionalista desde donde se recurre a las instituciones como variables de intervención. Centrándonos en un recorte temporal del 2008 al 2014, el cual ha permitido partir desde la formulación de la política, que presenta una visión de la misma en dos etapas:

La primera hace referencia de forma general a las fallas de implementación existentes en la política de descentralización fiscal de 1998 y sirve como la fundamentación para entender el replanteamiento de la política analizada. La segunda etapa se constituye a partir del año 2008, presenta la composición y diseño de la política, exponiendo las combinaciones de instrumentos realizadas por los hacedores de política, concluyendo con la verificación de la consistencia o inconsistencia de los objetivos y medios presentes en la política de descentralización fiscal ecuatoriana.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El presente estudio tiene por objetivo profundizar en el análisis de Políticas Públicas a partir de la instrumentación, la cual se enfoca no solamente en el análisis de la implementación sino también sobre la formulación de la política. Entendiendo a la política (pública) como la respuesta que el Estado presenta a una demanda social en un marco de inercia institucional, en donde la Política Pública es usada para promover o regular el comportamiento social y al mismo tiempo incidir sobre la provisión de bienes y servicios públicos.

De esta manera, las políticas, primero, atraviesan un nivel de inclusión en la agenda pública en donde se reconoce y se limita el problema público, para luego dar paso a la formulación de la política en la cual se propone una solución a la problemática. Seguidamente, se encuentra la toma de decisiones en donde se selecciona la solución más apta para el planteamiento, luego está la fase de implementación, que consiste en la ejecución de la política tratando de dar solución al problema agendado y finalmente la evaluación en donde se monitorean los resultados (Dye, 2011; Howlett, 2011).

En este contexto el análisis de la Política Pública surge con el objetivo de responder a la incógnita ¿Por qué fallan las políticas estatales? Pregunta que se puede responder desde diferentes enfoques teóricos. De los que hemos adoptado un enfoque híbrido entre las visiones *Top down* y *Bottom up*, el Neoinstitucionalismo que retoma el énfasis sobre las instituciones que otorgaba su antecesor el Institucionalismo, recurre a las instituciones como variables explicativas además de que incorpora y da gran importancia al actor social (mercado-sociedad civil) dentro de la política, complementando así la visión institucional que percibe como actor principal al Estado central.

A nivel de gobierno también se establece su reorganización y la incorporación de actores como los niveles medios de gobierno a través de los procesos de descentralización, entendidos como parte del descentramiento del poder estatal surgido a finales de los ochenta y principios de los noventa. De esta forma, el Neoinstitucionalismo presenta tres variables como se expone posteriormente.

De las cuales una de las más destacables es la vertiente sociológica, que expone que la política y su entorno cambian de manera incremental. Es decir, la política se formula y se

implementa dentro de un espacio de opciones ya conocidas por el o los hacedores de la política. Además de que se observa al instrumento o herramienta de política como una institución en donde las fallas de política se presentan en el rendimiento de la misma, en otras palabras, en la coherencia entre objetivos y medios.

Problema de estudio, delimitación y justificación de la investigación

La problemática de la investigación se encuentra dentro de la fase de implementación de la Política Pública que como se mencionó, es la instancia en donde se ejecuta o se pone en marcha a la política, siendo este el momento en donde se puede observar fallas de implementación mediante la consistencia o inconsistencia de sus objetivos y medios.

Así mismo, la implementación dentro del enfoque de instrumentos que lleva a cabo la presente tesis toma una especial relevancia al plantearse un vínculo teórico entre la formulación y la implementación de la política, exteriorizándose por ejemplo en que las decisiones tomadas en la etapa de formulación influyen sobre el modo de implementación de la política siendo además que la selección del o los instrumentos en la etapa de formulación incide directamente sobre los resultados de la política.

De la misma manera, esta selección del o los instrumentos se encuentra permeada por factores como los modos de gobernanza, la capacidad del Estado manifestada a través de sus recursos y el subsistema de política que incluye el número de actores que va a afectar la política. En este contexto es que se presenta el diseño de política y las combinaciones o mezclas de instrumentos por parte de los tomadores de decisión, quienes al momento de formular o reformar una política intentan presentar la mejor solución al problema que se les presenta a través de las mencionadas combinaciones de instrumentos.

En este contexto, la investigación está delimitada dentro de la implementación de las Políticas Públicas por ser este el momento en donde se ejecutan los objetivos de una política con el propósito de dar solución a los problemas agendados. De esta manera, pretendemos responder a la pregunta:

¿Por qué existen fallas de implementación en la Política Pública de descentralización fiscal? Siendo la hipótesis que las fallas de implementación se encuentran condicionadas al grado de efectividad o rendimiento de los instrumentos que se observa por la consistencia entre los objetivos y los medios usados en la política estudiada.

Además, planteamos como hipótesis secundaria:

Al ser la política la demanda de acción pública por parte de la sociedad, la implementación y la elección de los instrumentos se encuentran condicionadas por los actores políticos y sociales, permitiendo plantear la pregunta: ¿Qué factores condicionan la implementación de las Políticas Públicas? Sosteniendo como hipótesis que la implementación de las políticas responde a las demandas sociales y a los recursos que posee el Estado.

Discusión teórica

Dentro del marco teórico, la tesis expone las generaciones de estudios sobre la implementación e instrumentación de la política. Haciendo referencia en primera instancia a los estudios de tipo *top down* en donde el gobierno formula e implementa la política de “impecable” manera. Centrándose la investigación en ¿Por qué el gobierno fracasa? Poniendo como ejemplo a los estudios realizados por A. Pressman y J.L. Wildavsky.

La segunda generación responde a una visión *botton up* en donde la implementación se realiza a partir de los actores receptores de la política y es ahí en donde este enfoque centra el análisis. Y la tercera generación entra en el marco neoinstitucionalista basándose tanto en el enfoque *top-down* como el *botton-up*, con el objetivo de manejar un análisis desde perspectivas más amplias.

De la misma manera, exploramos el subconjunto de literatura existente en la implementación referente a los instrumentos y sus fallas. Literatura que en un primer momento se enfocó en catalogar los instrumentos genéricos con el objetivo que los hacedores de la política seleccionaran sus alternativas basadas en ese catálogo, centrando el análisis de política sobre un instrumento de manera aislada sin tomar en cuenta el conjunto con que conforma una política.

La segunda generación de instrumentos aún continuaba direccionada hacia las soluciones técnicas y orientaba especial preferencia a instrumentos sustantivos con el objetivo de incidir sobre la provisión de bienes y servicios públicos. Igual que la primera generación se permanecía sin tomar en cuenta las interacciones entre instrumentos y actores fuera del Estado.

En este contexto, la tercera generación de instrumentos surge a partir de las propuestas teóricas de Michael Howlett, quien incorpora al debate de los instrumentos una nueva

categoría o los instrumentos procedimentales fuera de los instrumentos clásicos de política o instrumentos sustantivos. Esta nueva categoría abrió una nueva dimensión investigativa en donde los tipos de gobernanza, recursos, capacidad del Estado y las interacciones Estado-Sociedad, son consideradas como el contexto que envuelve la elección de un instrumento. Además de plantear los arreglos de gobernanza o las combinaciones de instrumentos como el eje fundamental de su propuesta.

Al mismo tiempo, la investigación presenta un acercamiento a la gobernanza ya que al hablar y acoger un enfoque neoinstitucionalista, se vincula directamente con el marco analítico de gobernanza. Así, se efectúa un recorrido a través de los modos de gobernanza centralista y su fracaso que condujo hacia el surgimiento de un modo de gobierno renovado. En otras palabras, una forma de gobernanza que da prioridad a las interacciones Estado-Sociedad. La gobernanza implica varias posturas y propuestas teóricas de las cuales nos adherimos a la gobernanza multinivel propuesta por Jon Pierre y Guy Peters (2000) que conlleva el desplazamiento de los poderes del Estado. Al mismo tiempo que utilizamos el postulado de gobernanza legal formulado por Michael Howlett que en nuestro caso se observa en la priorización de instrumentos legales por parte de los tomadores de decisión.

Además, la gobernanza toma un papel preponderante en un marco en donde de acuerdo con el tipo de gobernanza, los instrumentos de política son seleccionados e implementados con el objetivo de llevar a cabo su propósito, es decir, la política se encuentra afectada por el modo de gobernanza.

Así mismo, esta categoría analítica trae consigo los nuevos acuerdos de gobernanza como una solución a los actuales y complejos problemas de Políticas Públicas. Incorporándose esta nueva visión en el debate de gobernanza e instrumentos en un mismo espacio de análisis. Enfocándose el análisis de instrumentos, ya no de manera individual sino desde una perspectiva integral de las interacciones existentes entre los instrumentos y los espacios de política.

Metodología

Con el objetivo de resolver nuestra pregunta de investigación se planteó el uso del modelo NATO (*Nodality, Authority, Treasure and Organization*) diseñado por Christopher Hood (1986) y modificado por Michael Howlett (2000) tipología que identifica cuatro tipos de

instrumentos constitutivos de una política que son: Nodalidad o información, Autoridad, Tesoro y Organización, además presenta dos dimensiones instrumentales, una sustantiva compuesta por instrumentos para alterar la conducta social y una dimensión procedimental que se compone de instrumentos creados para generar mecanismos que promuevan las interacciones Estado-sociedad. En este contexto, este marco metodológico posibilita la deconstrucción de la política permitiendo observar los vínculos internos entre los diversos instrumentos que la componen, pudiendo ser instrumentos de: Información, autoridad, tesoro u organización en los niveles descritos anteriormente.

Por medio del análisis de la estructura de la política, se descubre el entramado que conforma la política con el fin de verificar la coherencia entre los objetivos y medios planteados. De la misma manera, la literatura especializada en descentralización y análisis de Políticas Públicas no presentan el enfoque que se está manejando en la investigación o el análisis de la descentralización fiscal desde los instrumentos que la conforman.

Asimismo, para poder aplicar la metodología seleccionada y obtener la información necesaria para el desarrollo metodológico se generó una amplia recolección de información a través de la exploración documental bibliográfica, al mismo tiempo, entrevistas a especialistas en descentralización, así como a algunos de los actores de la formulación de la política. De esta manera, la recolección de información se centró sobre documentos públicos, leyes, informes financieros, las estructuras organizacionales de las instituciones públicas y gobiernos subnacionales, información que fue procesada posteriormente.

Retomando la idea, se entiende a la descentralización como una Política Pública al ser una acción resultante de la demanda de acción pública por parte de la sociedad. Que en este caso se vincula con el pedido de cercanía del gobierno con los ciudadanos por medio de la descentralización del poder y los recursos estatales. Es así que a través del NATO se identificaron los instrumentos constitutivos de la política y las interacciones que esta implica.

Generándose un nuevo aporte dentro de los estudios de Políticas Públicas y de descentralización que no se han sido abordados desde la perspectiva ejecutada en nuestra investigación. Clarificando el tipo de arreglos de gobernanza existentes en la política de descentralización fiscal utilizados por los tomadores de decisión con el objetivo de lograr mayor eficiencia de la política.

Selección del caso de estudio

El caso empírico estudiado es Ecuador en el periodo 2008-2014. Siendo la política analizada de carácter nacional con aplicación subnacional y énfasis sobre el escenario local, además nos referimos a estudios previos de descentralización fiscal que nos direccionaron a abordar el tema de manera global.

De la misma forma, presentamos un acercamiento a la Constitución de 1998 y sus instrumentos como una manera de explorar la política que permita justificar el replanteamiento de la política de descentralización fiscal del 2008. El estudio de este caso y la temporalidad abarcada, se plantearon con el objetivo de identificar las fallas de implementación existentes en la política o por lo contrario verificar arreglos óptimos o sub-óptimos en el caso analizado. El recorte temporal realizado entre los años 2008-2014 se consideró ya que en estos años asumió el poder un nuevo gobierno replanteándose la Constitución de la República del Ecuador que trajo consigo nuevos acontecimientos en el campo de la descentralización.

Como mencionamos anteriormente el estudio hace referencia a años anteriores al 2008 con el objetivo de crear un espacio propicio para el presente análisis sin que esto quiera decir, que se efectuó un análisis instrumental mediante el NATO a de los instrumentos planteados en la década de los noventa ya que eso constituiría otro estudio. Habiéndose tratado más bien de exponer las fallas que existieron en la política de descentralización de los años noventa a través de entrevistas y una profunda revisión bibliográfica demostrando en parte como la política del 2008 es el resultado de un ajuste y reformulación sin que esto último sea el fin mismo de la investigación

En este marco, se plantea como variable dependiente a la descentralización fiscal y la autonomía financiera. Y como variable independiente a la gobernanza multinivel y legal. La primera variable se manifiesta a lo largo del trabajo y se observa como resultado del movimiento hacia abajo y hacia afuera de los poderes del Estado con los procesos de descentralización, mientras la segunda se refleja en la preferencia de ciertos instrumentos por parte de los tomadores de decisión. Finalmente, el recorte temporal establecido en la investigación modela los parámetros dentro de los cuales las dos variables de la investigación han sido analizadas, presentándose dos momentos temporales dentro del caso empírico: el primero de contexto, y el segundo de desarrollo metodológico.

Estudio de Caso: La descentralización y el caso Ecuador

Parte del trabajo investigativo, genera el contexto de la descentralización en cuanto a su concepto, sus tipologías centrándose sobre el tema de la descentralización fiscal además de exponer un estado del arte sobre la descentralización fiscal. Recogiéndose varias perspectivas de abordaje temático a través de la exploración documental y biográfica de la literatura especializada.

Posteriormente, exponemos de forma cronológica la evolución del proceso de descentralización del Ecuador y sus respectivas vertientes, haciendo énfasis sobre la descentralización fiscal y la modernización del Estado. Subrayando que el país en general se ha encontrado sometido a constantes periodos de centralización y descentralización en donde cada gobierno de turno ha dado preferencia y ha fortalecido cualquiera de los dos modelos mencionados.

Señalando que a partir de los años noventa, con el fracaso del modelo keynesiano que implicaba un agigantamiento del Estado se da paso a procesos de descentralización guiados por premisas neoliberales en las cuales se estimulaba la reducción del Estado por medio de la privatización. Abordándose además el surgimiento de las leyes especiales de financiamiento y participación de los recursos del Estado como la ley del 15 % y las distintas leyes de pre asignaciones.

Desarrollo metodológico

El capítulo final de la investigación es abordado mediante la estructura que propone Peter Hall (1993) para el cambio de política. Primeramente, se contempla un marco macro en el que se encuentra la reforma del Estado materializada a través de la Constitución del 2008, la cual, en el Capítulo Primero, expone de forma general y establece los criterios de la descentralización y autonomía. Presentándose además el contexto del surgimiento de la reforma del Estado y sus respectivos actores. Para luego dar paso a una comparativa del modelo de descentralización de 1998 y el del 2008.

A nivel medio se exponen los objetivos generales del proceso de descentralización. Se desarrolla la tabla NATO (Anexo 1) en donde se presentan los varios instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización que componen la política. Exhibiendo cómo y para que se usaron y se usan los instrumentos de la política de descentralización fiscal (PDF).

Definiendo el espacio de la política como intraburocrático en un marco en donde el Estado central se presenta como el principal actor y los gobiernos subnacionales actúan como agencias provisoras de bienes y servicios además de ser los receptores de política y participes de la interacción Estado central-Estado Subnacional en un marco de formulación, implementación e inclusive evaluación de la PDF.

En cuanto a los niveles de selección de los instrumentos, sostenemos que la PDF surge en un marco de gobernanza jerárquico por cuanto su formulación instrumentación e implementación se dio dentro de un contexto en donde el Estado central guio el proceso de formulación e implementación (a través de SENPLADES) que termina transversalizándose por medio de una implementación descentralizada y las interacciones con los actores de los gremios subnacionales y organizaciones internacionales. Y tomando en cuenta que al fin y al cabo Estado central como Estado Subnacional son Estado.

Acerca de los estilos de implementación, se define que la PDF se encuentra compuesta por objetivos complejos, ya que por medio de varias herramientas se trata de dar solución a un objetivo que se ha entendido en un nivel general como el fortalecimiento de la descentralización y autonomía financiera. De esta manera, el estilo de implementación que acoge la política es la asignación directa de recursos a los gobiernos subnacionales.

Presentando además un subsistema de política complejo, por cuanto intervienen varios niveles de gobierno dentro de la política. Además, la política analizada presenta dos tipos de preferencias dentro de la selección de instrumentos: 1. Instrumentos de subsidio (transferencias intergubernamentales) y 2. Regulación mediante instrumentos legales (COOTAD, COPLAFIP y Ordenanzas Fiscales). El privilegio de uno u otro tipo de estos instrumentos, se presenta en un marco de baja capacidad del Estado central para la provisión de bienes o servicios públicos.

Para lo que el Estado central recurre a niveles inferiores de gobierno como proveedores de bienes y servicios. Regulándolos por medio de instrumentos legales que pretenden crear un escenario favorable para que puedan proporcionar los mencionados bienes y servicios. Finalmente, la investigación presenta el análisis del mix de instrumentos (combinación de instrumentos sustantivos, procedimentales e interacciones) que hacen posible el funcionamiento de la política.

Para analizar la PDF fue necesario observar no solamente la política actual (2008),

sino también de forma general la política y los instrumentos legales establecidos en 1998, con el objetivo de ubicar y contextualizar una falla del Estado presente en el modelo de descentralización de 1998 que es en parte la razón que genero el replanteamiento de la política analizada y del modelo de descentralización ecuatoriano.

Presentándose además la política como el resultado de un proceso incremental en donde la política del 2008 es el resultado de una calibración de la política de 1998. Habiendo acogido el proceso de reformulación ciertos instrumentos legales y de tesoro dentro del nuevo modelo de financiamiento subnacional que plantea un nuevo modelo de asignación de recursos y reglas de endeudamiento.

Señalándose además que la política en su mayor parte utiliza una organización multinivel preexistente para su ejecución y se sustenta sobre instrumentos sustantivos. Igualmente, que la mayor parte de interacciones se generan un marco de diálogo Estado-Estado. Entre ministerios, secretarías y la organización destinada al manejo financiero de cada gobierno subnacional.

Así mismo, con el objetivo de verificar la hipótesis de trabajo primeramente se analiza de forma aislada la consistencia entre objetivos y medios de los objetivos específicos de la política, para luego dar paso a un análisis entre el objetivo general de la descentralización y autonomía y los medios usados para llevarlo a cabo.

Verificando finalmente la consistencia o inconsistencia de la política en dos niveles uno de objetivos medios y otro referente al marco general de la descentralización.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO

Las Políticas Públicas

El concepto de Políticas Públicas y su análisis surge y evoluciona por primera vez en los Estados Unidos a partir de los avances logrados en las Ciencias Sociales en la Primera y Segunda Guerra Mundial. En años posteriores Harold Laswell (1951) planteó el concepto formal de Políticas Públicas partiendo de la relevancia del mundo político y social (de León y Vongebeck, 2007).

La conceptualización de Política Pública (*policy*) es variada, por lo que nos referiremos a ella como la acción que “el gobierno elige o no elige hacer” (Dye, 2011: 1) es decir son las acciones que el gobierno desde el poder político realiza para desarrollar estrategias o acciones con el motivo de tratar de dar solución a los grandes problemas de la sociedad para brindarle dignidad humana mediante los mejores métodos científicos posibles (Laswell, 1992).

El análisis de Políticas Públicas surge dentro de un marco pesimista preguntándose ¿Por qué las políticas no funcionan? a pesar de haber sido planificadas. Autores como Thomas Dye, mencionan que el análisis de Políticas Públicas está relacionado con preguntas como:

¿Qué hacen los gobernantes?, ¿por qué lo hacen? y ¿qué diferencia o qué consecuencias tienen las acciones tomadas por ellos? De esta manera, las Políticas Públicas sirven como formas de regulación por medio de normas a conflictos dentro la sociedad, además del modelamiento del comportamiento humano, la organización de la burocracia, la distribución de beneficios y la solución de necesidades (Dye, 2011).

Asimismo, el análisis de la Política Pública persigue que el gobierno tenga una técnica y herramienta efectiva al momento de llevar a cabo el proceso de implementación de una política de forma eficiente. Tratando de analizar la brecha o *gap* existente entre la formulación de la política y la implementación. En otras palabras, el análisis de políticas persigue dotar de una técnica para volver eficiente al Estado y a sus políticas.

Análisis y Enfoques teóricos de las Políticas Públicas

Como se menciona en párrafos anteriores, el análisis de Políticas Públicas tiene su origen en la propuesta de Harold Laswell y sus seguidores, quienes por medio del llamado *policy cycle* o ciclo de la política generaron una metodología para comprender como funcionan las Políticas Públicas. De esta manera, algunos de los académicos detrás del ciclo de la política son: Laswell (1956), Jones (1962), Mack (1971), Rose (1973) y Anderson (1975) quienes postulaban que la Política Pública funcionaba en un ciclo perfecto, el cual plateaba un inicio, un desarrollo y un fin de forma armónica e ininterrumpida. Planteamientos que fueron cuestionados por Paul Sabatier, quien expuso tiempo después las deficiencias existentes en el ciclo de la política.

De esta forma, el enfoque cognitivista expuso que la política no funciona de forma cíclica sino más bien atraviesa las fases propuestas por Jones de una manera irregular, haciendo referencia a que en el ciclo de la política es difícil diferenciar en donde comienza o termina una fase (Sabatier y Zafonte, 1999). Además de no brindar un modelo causal del ciclo definido claramente mediante variables dependientes e independientes, otro de las desventajas es que este modelo no ofrece una “comunicación” entre los diversos enfoques dentro del campo (Jann y Wegrich, 2007).

Habiendo argumentado las líneas anteriores, tomando en cuenta las deficiencias del *policy cycle* y pensando en el uso de este modelo como una herramienta didáctica para entender la *policy* lo exponemos:

Las Políticas Públicas primeramente atraviesan un nivel de inclusión en la agenda pública en donde se reconoce y se limita el problema, para luego dar paso a la formulación de la política en la cual se propone una solución al problema de acción pública. Seguidamente se encuentra la toma de decisiones en donde se selecciona la solución más apta para el planteamiento. Luego está la fase de implementación que consiste en la ejecución de la política tratando de dar solución al problema agendado y finalmente la evaluación, en donde se monitorean los resultados (Dye, 2011; Howllet, 2011).

Adentrándonos en el análisis de Políticas Públicas, Thomas Dye señala que el análisis de Políticas Públicas está relacionado con preguntas como: ¿Qué hacen los gobernantes?, ¿por qué lo hacen? y ¿qué diferencia o qué consecuencias tienen las acciones tomadas por ellos? De esta manera, las Políticas Públicas sirven cómo formas de regulación por medio de

normas a conflictos dentro la sociedad, además del modelamiento del comportamiento humano, la organización de la burocracia, la distribución de beneficios y como solución de necesidades (Dye, 2011).

El análisis de Políticas Públicas se encuentra condicionado a variables específicas que son recogidas por algunos enfoques los cuales priorizan en cierta medida un tipo de variables, existiendo tres grandes propuestas teóricas: el conductismo, constructivismo, y el Neoinstitucionalismo.

La primera propuesta teórica, dirige su análisis hacia factores hermenéuticos y discursivos proponiendo que las Políticas Públicas son una construcción discursiva de palabras y de retórica usada por los gobernantes. El segundo punto de vista o análisis cognitivo se enfoca en la construcción de las políticas como un resultado de ideas, coaliciones, aprendizaje desde una perspectiva *botton up*. Finalmente, presentamos los enfoques teóricos híbridos (Pülzl y Oliver, 2007) que se componen por una fusión de las dos visiones anteriormente expuestas:

Brevemente exponemos el Neo corporativismo, el cual toma un enfoque de relaciones Estado-grupos de poder, la teoría de redes que como su nombre lo indica hace referencia a las Políticas Públicas como resultado de interdependencias e interrelaciones entre instituciones¹ y la sociedad (Roth, 2002). El otro enfoque teórico es el Neoinstitucionalismo que fue planteado por March y Olsen (1984), pretendiendo rescatar lo mejor del viejo institucionalismo, centrado en el papel que desempeñan las instituciones y su influencia en el comportamiento humano.

El Neoinstitucionalismo

Antes de introducirnos en la corriente de pensamiento neoinstitucionalista exponemos brevemente los tres principales enfoques de investigación de la ciencia política: 1. Enfoque Normativo. - Esta teoría se concentra en el “deber ser”; 2. El conductismo. - Analiza que comportamiento político del individuo o grupos. Y finalmente, el 3. Institucionalismo, dentro

¹ "Institución" se utiliza para referirse a un conjunto más o menos coordinada de las normas y procedimientos que rige las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones (Powell y Di Maggio 1991, citados por Lascoumes y Le Gales, 2007: 8).

del cual, se reconocen tres corrientes: la ciencia de la administración, el constitucionalismo y neoinstitucionalismo (Peñas, 2010) que a continuación describiremos.

En los últimos cincuenta años ha existido una renovación del interés y un gran debate sobre las instituciones dentro de la ciencia política y las ciencias sociales. Este debate ha remarcado la importancia teórica de las instituciones (Lecours, 2005; DiMaggio y Powell, 1991). “*Social, political and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima faice more important to collective live*” (March y Olsen, 1984: 734).

De esta manera, al hacer referencia a un nuevo institucionalismo se hace mención de la existencia de un viejo institucionalismo. Así tanto en el viejo institucionalismo como en el neoinstitucionalismo, las instituciones, sus estructuras y las reglas que las gobiernan tienen un papel preponderante, es decir, metodológicamente hablando el neoinstitucionalismo utiliza las instituciones como variables de intervención (Lecours, 2005).

El neoinstitucionalismo se construye sobre dos perspectivas vinculadas a la relación entre la institución y la acción. Se toma a las instituciones con el fin de mostrar y reflejar a las fuerzas de la sociedad, en otras palabras, lo social, lo político, lo económico, lo cultural o lo ideológico (Lecours, 2005). Las instituciones pasan a representar una fuerza autónoma en las políticas poniéndolas en un importante punto de inicio dentro del análisis de política (Lecours, 2005).

Otra de las diferencias que cabe mencionar entre el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo es que el primero posee un gran direccionamiento hacia la parte normativa-jurídica, observando a las instituciones como instrumentos de control y regulación de los individuos. Los cuales no pueden actuar fuera de la normativa o legislación establecida, además no se preveía la existencia del actor individual, sino que los actores se desenvuelven dentro de aparatosas tramas institucionales (Morán, 1998).

En contraposición el neoinstitucionalismo trata de romper esta barrera y asume una visión racional cimentada en que las acciones o decisiones humanas se toman de forma individual y se legitiman por las instituciones. Además, estudia a las instituciones como factores autónomos, las cuales establecerían parámetros que modelarían a la conducta humana. En otras palabras, establecerían las Políticas Públicas y al mismo tiempo

constreñirían o limitarían la aplicación de las políticas (Goodin y Klingeman, 1996; DiMaggio y Powell, 1991).

La principal característica del neoinstitucionalismo frente al institucionalismo es que en el segundo todas las funciones se encuentran en el Estado, siendo este su principal actor. En el neoinstitucionalismo además del Estado se integra a los ciudadanos y colectivos dentro sus funciones. En este marco podemos mencionar como la principal diferencia del institucionalismo y el neoinstitucionalismo es que el primero dejaba de lado a los individuos y colectivos como actores de gobierno mientras el neoinstitucionalismo los incorporo como una respuesta a las nuevas dinámicas temporales sociales, económicas, políticas y globales.

Este enfoque de análisis presenta tres variables que se pueden encontrar en continua interacción. De esta manera, se debe tener en cuenta que neoinstitucionalismo no es un solo cuerpo de pensamiento (Hall y Taylor, 1996) sino que son diversas escuelas que han aparecido a lo largo de las décadas pasadas. Se pueden distinguir tres escuelas de pensamiento dentro del neoinstitucionalismo en donde además cada una de estas escuelas observa la elección de los instrumentos desde diferentes perspectivas:

1. La sociológica, en la cual se usa a las instituciones para entender la vida sociopolítica, asume la instrumentación desde una postura de adecuación a la norma generando cambios incrementales,
2. La de elección racional o *rational choice* en la cual el individuo trata de maximizar sus beneficios, observa a la elección de los instrumentos desde un marco de los intereses de los actores y finalmente la
3. Histórica en donde los eventos pasados incidirían en el proceso de selección de los instrumentos (Hall y Taylor, 1996). Cada uno de estos enfoques trata de dilucidar el papel de las instituciones dentro de la esfera social y política utilizando caminos metodológicos diferentes.

En este contexto, March y Olsen (1995) exponen a las instituciones como estructuras que modelan y condicionan el comportamiento social de carácter individual y colectivo. Planteando la lógica de lo adecuado (comportamientos en una situación determinada condicionados por cierta norma), dentro de la cual las instituciones influyen y modelan las decisiones y acciones de los actores, exponiendo que el *policy making* está sesgado por el marco institucional (March y Olsen, 1995).

De esta forma, el neoinstitucionalismo y sus variantes explican las fallas de implementación desde diferentes posturas:

El neoinstitucionalismo histórico centra y explica el análisis de Política Pública junto a la instrumentación y sus fallas en cuatro puntos: 1. Un análisis de la relación de las instituciones y el comportamiento en periodos amplios de tiempo; 2. Énfasis en las asimetrías de poder presentes en la institucionalidad; 3. Las políticas son el resultado de una dependencia de la trayectoria y finalmente se presta atención a ¿Cómo las ideas pueden intervenir en los resultados de una política? (Hall y Taylor, 1996). En este marco, las fallas de implementación responderían a una dependencia de la trayectoria explicada mediante una herencia institucional que condicionaría la elección del instrumento y su posterior falla.

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de elección racional fundamenta su análisis en el supuesto de que las personas se manejan por preferencias egoístas pretendiendo maximizar el beneficio personal. Este enfoque tiende a observar a las políticas como un dilema de acción colectiva y una búsqueda de la eficiencia.

Además, el enfoque de elección racional se diferencia del enfoque histórico ya que se postula que el comportamiento del actor se encuentra guiado por el cálculo y el beneficio personal y no por una influencia histórica (Hall y Taylor, 1996). De esta forma, la implementación, instrumentación y las fallas de la política se encuentran enfocadas sobre los procesos burocráticos y económicos, es decir, una política fallaría por falta de recursos o problemas en la burocracia.

Por último, el neoinstitucionalismo sociológico cuestiona a la racionalidad y su postura de eficiencia, planteando que las instituciones son el resultado de prácticas culturales específicas ideadas por la sociedad y asimiladas en las organizaciones. Este tipo de institucionalismo busca el ¿Por qué las instituciones asumen conjuntos específicos de formas institucionales? y se encuentra caracterizado por tres aspectos:

1. Se define a la institución de una forma amplia, es decir, se estudian las reglas, procedimientos, normas, sistemas de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales;
2. Las instituciones afectan o modelan el comportamiento y finalmente
3. Las instituciones adoptan nuevas prácticas sociales porque mejoran la legitimidad social de la organización o de sus participantes. (Hall y Taylor, 1996). Es así que este enfoque analítico observa a los instrumentos como instituciones, y a las fallas de implementación mediante el rendimiento de la política (Lascoumes y Le Gales, 2007).

La implementación de Políticas Públicas

Como la palabra hace referencia implementar una Política Pública es efectivizarla o llevarla a cabo, de esta manera, las investigaciones referentes a la implementación se encuentran en áreas como la administración, gestión y dentro de las Políticas Públicas (Pülzl y Oliver, 2007). Teóricos como Godin identifican tres generaciones de estudios de la implementación (Pülzl y Oliver, 2007).

La primera generación, surge en los Estados Unidos en las décadas de 1970, principalmente enfocados en un marco de descontento, pesimismo y fracaso ante las políticas sociales llevadas a cabo por el gobierno norteamericano (Aguilar, 1993; Pülzl y Oliver, 2007). Estos estudios buscaban responder: ¿Por qué el gobierno fracasó? y ¿Cuáles? Serían las posibles medidas para que el gobierno logre cumplir eficazmente sus políticas, llevando a poner en cuestión la capacidad del gobierno para formular políticas (Aguilar, 1993).

En esta primera generación de estudios de implementación se ubican autores como Aaron Pressman y Jeffrey L. Wildavsky (1973) quienes dan la pauta académica con su texto: *La Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1973), estos autores plantearon un enfoque de un modelo racional señalando que los objetivos de una política son el resultado de una preferencia de los principales actores políticos (Pülzl y Oliver, 2007). Esta generación se basó sobre el enfoque *top-down* la cual maneja el supuesto que el gobierno produce objetivos y soluciones inequívocas dentro de la implementación y todo el proceso de Políticas Públicas.

Otro de los académicos que fortalecieron este enfoque fue Bardach quien en sus planteamientos reconoce el carácter político existente en la implementación planteando el uso de teoría de juegos para explicar la implementación. De la misma manera, autores que engrosaron en cierto momento el enfoque *top down* fueron Sabatier (1979), Mazmanian (1970), Van Meter y Van Horn (1983).

Además, autores como Browne y Wildavsky, plantearon a la implementación como un proceso de aprendizaje en donde la fase de la política descrita anteriormente evoluciona por adaptación en la medida en que se reconoce los obstáculos emergentes, exponiendo la importancia de la ejecución y de la misma política (Browne y Wildavsky, 1983).

La segunda generación de estudios acerca de la implementación surgida a finales de los años setenta y principios de los ochentas, se encuentra relacionada con la aparición de nuevos cuestionamientos, marcos teóricos e hipótesis, desde los enfoques *botton-up* como una crítica al anteriormente citado *top-down* (Pülzl y Oliver, 2007), en donde se entiende que la implementación de las políticas se realiza en el primer caso desde arriba o directamente del gobierno hacia la estructura burocrática y social y en la segunda postura desde abajo o a partir de los actores que ejecutan la política. Dejando de lado la visión *top-down* que pregona que las políticas surgen desde el nivel central del gobierno.

El surgimiento del enfoque *botton-up* se da en un marco en donde los académicos contemplan que los *out comes* de las políticas no siempre se encuentran relacionados con objetivos de la misma. De esta forma, los teóricos partidarios de este enfoque postulan que el análisis se debe centrar sobre los receptores de la política, dando importancia a las redes de actores que se encuentran vinculados a la implementación de la política

La tercera generación de estudios de implementación es abordada desde una hibridación teórica de las visiones *top-down* y *botton-up*. Se trata de utilizar lo mejor de las dos posturas para evitar los vacíos conceptuales existentes en los dos enfoques teóricos anteriormente mencionados, generando hipótesis y marcos teóricos más sólidos sustentados en observaciones empíricas (Pülzl y Oliver, 2007). Autores como Elmore (1978) teórico del enfoque *botton-up* señala en obras posteriores la importancia del análisis de los instrumentos de política y los recursos disponibles para el cambio de política.

Así mismo, Michael Howlett (2009) en un marco de las teorías híbridas expone que un estilo de implementación de Política Pública se encuentra compuesto por una combinación de instrumentos procesales o sustantivos en un mínimo de dos (Howlett, 2009). Sacando a relucir la importancia de los instrumentos y las nuevas interacciones que estos exploran con el planteamiento de los instrumentos sustantivos.

El diseño de políticas o policy design

Se llama diseño de política a la configuración por medio de instrumentos que es adoptada por los hacedores de política con el fin de llevar a cabo un objetivo (Birkland 2011), en otras palabras, la estructura de Política Pública que se diseña partiendo desde un problema o

demanda pública y que se trata de dar solución mediante instrumentos o herramientas de políticas

De esta forma, desde el momento que se diseña una política y se la ejecuta o implementa se genera un profundo vínculo entre estas dos instancias que se refleja en los resultados que presenta una política por las decisiones y la forma de implementación que se favorecieron en el momento del diseño de la política. Por ejemplo, de acuerdo con el modo de gobernanza que prime en un gobierno, se implementara de uno u otra forma una política, así una gobernanza legal priorizara el uso de leyes o una gobernanza de mercado, potenciara instrumentos de regulación

Es decir, tanto los objetivos como los instrumentos de una política se encuentra sometidos a la influencia de un modo de gobernanza, a los recursos del Estado y al número de actores (Howlett, 2011). En este contexto los mejores u óptimos diseños de política son los que presentan arreglos de política consistentes con sus realidades.

La instrumentación y sus fallas

Junto a la evolución de los enfoques de las Políticas Públicas ha surgido un subconjunto de literatura centrada sobre los instrumentos de política (Sídney, 2007). Literatura que se ha especializado en catalogar los tipos genéricos de instrumentos con el objetivo de mostrar las alternativas que tiene los hacedores de políticas al momento de seleccionar un instrumento al tiempo de determinar las dinámicas y los patrones que pueden existir entre los instrumentos y su influencia en la política.

La instrumentación de políticas públicas, es el conjunto de problemas que plantea la elección y el uso de instrumentos para dar solución a un problema determinado (Lascoumes y Le Gales, 2007). Así, las Políticas Públicas se valen de los instrumentos con el objetivo de dar solución a los problemas agendados. De esta forma, autores como Guy Peters (1999), conceptualizan al instrumento o medio como cualquier elemento que use o pueda usar un actor para ayudar a lograr uno o más objetivos, además el instrumento puede ser caracterizado como un objeto o una actividad y se encuentra sujeto a la influencia del gobierno y de procesos sociales.

Dentro de un marco Neo institucional sociológico, el instrumento es observado como una institución que modifica el comportamiento social (Lascoumes y Le Gales, 2007).

Lascoumes y Le Gale (2007), observan al instrumento “como contenedor de valores alimentados por una interpretación social y de precisión de nociones de modo de regulación prevista” (Lascoumes y Le Gales, 2007: 4). Mencionan además que el instrumento se caracteriza por ser dinámico y cambiante.

La instrumentación es una innovadora forma de investigar la política ya que en cierto modo se genera una desconstrucción de la política a través de los instrumentos, logrando observar otras dimensiones de la Política Pública que otras formas de análisis no permiten (Lascoumes y Le Gales, 2007).

Siendo así que al referirnos a la instrumentación encontramos una diversidad de enfoques, en donde los racionalistas observan las fallas de implementación como un no cumplimiento de objetivos de la Política Pública planteados en la formulación, es decir, se las consideran un problema administrativo o económico. De la misma manera, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1965) contemplan a la implementación y sus fallas como respuestas a procesos políticos y de carácter administrativo.

Para Paul Sabatier y los cognitivistas, las fallas de implementación se dan cuando se considera a las políticas únicamente como un proceso de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba. Finalmente, los instrumentalistas ven a las fallas de implementación de acuerdo al rendimiento de la política, mediante el grado de efectividad de los instrumentos considerando que tan eficientes y coherentes son los instrumentos.

De esta forma, Stephen Linder y Guy Peters (1989) mencionan que los factores que determinan el diseño, la elección y las fallas de los medios o instrumentos, no solamente se encuentran condicionados a los actores sino también a orientaciones cognitivas y ciertas características de su contexto, “las elecciones de instrumentos por parte de los tomadores de decisiones se encuentran influenciadas por los estilos nacionales de política” (Linder y Peter, 1989:22).

Criterios de análisis de la instrumentación de las Políticas Públicas

Para poder llevar a cabo las acciones demandadas por la sociedad, la Política Pública utiliza los “instrumentos”. A lo largo de la literatura de instrumentación podemos encontrar varios modelos para categorizar los instrumentos de las Políticas Públicas, algunas de estas propuestas fueron desarrolladas entre las décadas del 60 y los 80 siendo uno de los primeros

cientistas en categorizar los instrumentos Kirschen, que en 1964 propuso 64 tipos de instrumentos que son elegidos de acuerdo al enfoque de análisis. Este inventario fue promovido por Solomon y utilizado como un gran catálogo de instrumentos. Estos teóricos analizaban a las herramientas o instrumentos de manera aislada.

Salamon (2000) expone que en el campo de la Política Pública se han definido cinco criterios con los que una política y sus instrumentos pueden ser evaluados: la eficacia, la eficiencia y la equidad, la manejabilidad y la legitimidad política. Con estos criterios el autor menciona que se puede evaluar la eficiencia y eficacia de los instrumentos de la política (Salamon, 2000).

Mencionado lo anterior, la investigación de los instrumentos se ha encontrado en una continua evolución, presándose tres generaciones de instrumentos: la primera generación guiaba su estudio hacia las relaciones gobierno-empresas, junto a las políticas y regulación para una eficiencia empresarial, en otras palabras, los instrumentos eran concebidos como técnicas para poner en marcha los programas públicos.

Este tipo de análisis, tuvo tres tipos de problemas: Enfocar su perspectiva a visiones solamente técnicas y políticas, etiquetamiento de los instrumentos como “buenos y malos” y finalmente este tipo de planteamiento contribuyo a un acrecentamiento de la brecha entre las prácticas administrativas y una excesiva simplicidad entre los debates teóricos (Howlett, 2007).

En este contexto, Linder y Peters (1989) plantean tres escenarios o modelos de elección desde donde posiblemente se genera la elección de los instrumentos: 1. Las instituciones y el sistema organizacional influyen sobre la elección de los instrumentos; 2. La medida en que la formulación se produce en un "cubo de basura", se plantea a los instrumentos no como la respuesta a un problema sino que mediante los instrumentos existentes se busca un problema al cual darle solución; 3. La elección de los instrumentos está condicionada a la temporalidad y circunstancias singulares.

Además, identifican siete tipos de instrumentos: 1. Provisión directa; 2. Subsidio; 3. Impuesto; 4. Contrato; 5. Autoridad; 6. Regulación; 7. Exhortación. Se proponen dos relaciones básicas dentro de los intercambios centrales de los instrumentos a: 1. Mayor precisión del instrumento, menor probabilidad de que sea intrusivo; 2. A menor intrusividad

del instrumento, más compleja y costosa es su administración. Se muestra a la coercitividad como un factor de elección de los instrumentos.

Otros autores como Van der Doelen clasifican los instrumentos en: 1. Regulatorios (leyes), destinados a regular el comportamiento de los actores sociales poseyendo carácter coercitivo. Este tipo de herramientas son instrumentos que generalmente se implementan después de que ha sucedido un hecho; 2. Incentivos financieros (subsídios), alternativa para influenciar por medio de la regulación; 3. Transferencia de información, los cuales encajan bien en las nuevas relaciones e interacciones existentes en la sociedad moderna, estos instrumentos se encuentran basados sobre la confianza en la autoridad del Estado (Van der Doelen, citado por Bruijn y Hufen, 1998).

Así mismo Bruijn y Hufen (1998) plantean tres enfoques de estudio de los instrumentos: 1. Enfoque clásico de instrumentos, que asevera que la naturaleza de los instrumentos conforma o estructuran el curso del proceso de la Política Pública (Hood, 1983; Geelhoed, 1983; Mayntz, 1998 citados por Bruijn y Hufen, 1998). Las diferentes herramientas de acción del gobierno tienen sus propias dinámicas y sus propias políticas económicas que afectan el contexto de acción del gobierno; 2. Enfoque instrumento-contexto, en donde las actividades de implementación y sus efectos no son solamente determinadas por las características de los instrumentos sino también por el contexto en los cuales los instrumentos son aplicados y finalmente; el 3. Enfoque contextual, que menciona que los instrumentos son uno de los varios factores que determinan la dirección del proceso de la política.

En este enfoque el análisis no se realiza directamente sobre el instrumento, sino más bien en los sistemas de políticas, las redes de políticas, las arenas de decisión o los procesos de implementación. La segunda generación de instrumentos, surge a partir de la reforma de la administración pública, dedicando su atención a crear modelos para explicar la selección de los instrumentos.

En esta generación, aún se plantea que los instrumentos pueden ser elegidos de forma técnica, con eficiencia y pertinencia teórica solamente en circunstancias específicas. Una de las deficiencias de este tipo de enfoque instrumental es que eran diseñados para incidir a la producción, los bienes y los servicios, en otras palabras, solamente tomaban en cuenta a los

instrumentos sustantivos, ignorando las interrelaciones existentes entre instrumentos (Howlett, 2000, 2004, 2007).

Esta generación de herramientas, se presentó como una forma de estudiar a los instrumentos cómo una crítica a lo “antiguo” y a los instrumentos ya obsoletos (Linder y Peters, 1989). Algunos de los autores que abordan esta segunda generación de instrumentos son: Ten Heuvelhof quien identifica cinco clases de nuevos instrumentos. 1. Multi-facetas; 2. Incentivos; 3. Indicadores; 4. Instrumentos enfocados sobre personas y los 5. Instrumentos comunicativos. Uno de los énfasis sobre el estudio de este nuevo tipo de instrumentos se da en las nuevas formas de aplicación.

Otros autores como Theodore Lowi desarrollaron esquemas basados en el grado de coerción lo cual era uno de sus puntos débiles (Howlett, 2011). George Balch habla de dos categorías *carrots* o zanahorias (incentivos) y *sticks* o palos (coerción), (Balch, 1980 citado por Howlett, 2011). Mientras E. Bardach formula tres categorías: 1. Ejecución; 2. Estímulo y 3. Beneficio (Bardach, 1980 citado por Howlett, 2011).

Los estudios de segunda generación de los medios se encontraban limitados a la investigación de los instrumentos sustantivos o instrumentos diseñados para alterar procesos políticos además de centrarse en el instrumento individualmente o en paquetes de instrumentos (Howlett, 2000, 2004).

Es decir, varios de los investigadores de la instrumentación a lo largo del tiempo han ido refinando las categorías dejando un número limitado de recursos del gobierno. Un ejemplo de esto es Christopher Hood (1986) quien plantea que el gobierno direcciona sus políticas desde cuatro recursos: Nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización o NATO (Howlett, 2011; Linder y Peters, 1993).

En este sentido, autores como Michael Howlett (2000) basándose en los principios de la escuela política laswelliana, la cual está cimentada sobre investigación de los objetivos y los instrumentos o medios de la política, identifica una nueva categoría de instrumentos de la política. Por un lado, tomó los instrumentos sustantivos del modelo NATO de Hood (1986) que afectan directamente a los resultados de la política y por otro añadió al modelo mencionado los instrumentos procedimentales que afectan al proceso y por ende a los resultados (Howlett, 2011).

Así, Howlett lleva a los instrumentos a una tercera generación, para eso primero expone las deficiencias del modelo de Hood mencionando que la taxonomía propuesta por este autor falla al momento de hacer una distinción entre elementos procedimentales, sustantivos y los diferentes instrumentos de una política, recalcando a la vez el valor de esta taxonomía (Howlett, 2011). Del mismo modo, se menciona que la elección del instrumento está vinculado a las metas y a los recursos del gobierno (Howlett, 2009, 2011).

Howlett (2011) además analiza el modelo de Bruce Doern y sus colegas citando que este modelo no contempla un mix de políticas, sino que más bien observaron un *package* de diferentes tipos de instrumentos proponiendo que los instrumentos de política son intercambiables. De la misma manera resalta la propuesta de Linder y Peters (1989) los cuales se enfocan en la naturaleza de los instrumentos y el problema además de los contextos (Howlett, 2009).

De esta forma, Howlett toma lo mejor de las propuestas de Doern's, Hood, Linder y Peters construyendo un modelo más completo que permite un análisis más integral de las Políticas Públicas. Es así, que se incrementa al modelo NATO una dimensión procedimental. Del modelo de implementación y selección de instrumentos de Doern's, el análisis del mix de instrumentos y del de Linder y Peters se toma el enfoque de una mayor precisión de los atributos de los instrumentos y una calibración de los instrumentos. Además, este nuevo modelo estudia la influencia del modelo de gobernanza sobre la elección del instrumento.

Es decir, el análisis moderno de la instrumentación se centra en las combinaciones y relaciones de los instrumentos y los niveles de abstracción para formas de implementación de la Política Pública. No todos los instrumentos se usan al mismo tiempo, estos se encuentran condicionados a variables generadas por las políticas, el lugar, la temporalidad y el gobierno.

Este nuevo conocimiento instrumental estudiado por Howlett pretende resaltar como los tipos específicos de instrumentos afectan los resultados de la política (Howlett, 2014) enfocándose en la diversidad de instrumentos y combinaciones existentes entre ellos, en donde no todos los instrumentos se aplican en un mismo momento, lo que se encuentra condicionado a factores propios del medio o de gobierno.

Nuevas Formas de Gobierno: La Gobernanza

Las grandes crisis económicas acontecidas a lo largo del siglo pasado han transformado la estructura y funcionamiento del Estado. De esta manera, la nueva forma de gobierno presente desde décadas anteriores remonta su origen a principios del siglo pasado a partir de la Gran Depresión acontecida en los Estados Unidos en el año de 1929, en donde la caída de la bolsa de valores desencadenó un caos social, económico y político en los Estados Unidos y el mundo, planteándose las “condiciones para modificar de manera definitiva al Estado en el capitalismo de libre competencia y convertirlo en el Estado Benefactor” (Medina, 1998: 1).

Con el motivo de afrontar esta crisis económica surgen nuevas teorías económicas como la del economista John Maynard Keynes que fue aplicada por el gobierno norteamericano (Rivadeneira, 1988). Teoría que llevada a la práctica permitió en su momento “superar” la crisis económica y engrosar o agrandar el poder y control estatal. De esta forma, el fin de la guerra permitió reorganizar el sistema internacional monetario incorporándose los países Latinoamérica al Fondo Monetario Internacional (FMI) al mando de los Estados Unidos.

Lo que desembocó en el establecimiento del modelo keynesiano que se incorporó a Latinoamérica junto al modelo de industrialización sustitutiva por importaciones o ISIS planteado desde la CEPAL (FitzGerald, 1988) el cual pretendía impulsar el desarrollo mediante la industria nacional dirigida por los respectivos Estados latinoamericanos lo que llevó a un agrandamiento de la función estatal. Modelo que en los años siguientes fracasaría a causa de la crisis económica de los sesentas, produciéndose un alejamiento del Estado Benefactor hacia un achicamiento o reducción del Estado y un modelo de liberación económica (Medina, 1998).

Lo que conllevó a la restructuración del Estado y de las formas de gobierno planteándose una nueva forma de gobernanza y Políticas Públicas.

El Estado y sus fallas: El nuevo rol del Estado una visión neoinstitucionalista

Como se mencionó anteriormente Latinoamérica se encontró inmersa durante aproximadamente un siglo dentro de una etapa de un agresivo centralismo. Proceso que se vio amplificado en los principios y mediados del siglo pasado, paralelamente al establecimiento del estado benefactor (*New Welfare*) junto al modelo de Keynes (Finot, 2001;

Pradilla Cobos, 2013). Siendo así las políticas públicas respondían a un modelo *top-down* en donde las generaba el gobierno para luego ser puestas en marcha mediante la estructura burocrática, es decir, el Estado funcionaba dentro de una concepción weberiana manejando la idea que la burocracia sabe lo que es bueno para las personas.

En esta estructura de ideas, la crisis de la acumulación de capital del año 1982 junto al fracaso del modelo keynesiano de control centralista, no logró responder al planteamiento de generar una vida digna y reducir las brechas sociales por medio de una agresiva intervención estatal y sus programas sociales convergieron en el establecimiento del paradigma neoliberal (Guillén, 1997; Pradilla Cobos, 2013) el cual implicó una reducción del intervencionismo estatal. De esta manera, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, se plantea una reestructuración de la forma de gobierno y una nueva visión de la acción pública como una respuesta al fracaso del modelo de gobernanza central manejado hasta el momento.

Continuando la idea y en un contexto neoinstitucional, surge un descentramiento de las funciones del Estado con una nueva visión de gobierno enfocada ya no solo en el Estado, sino también integrada a los ciudadanos y colectivos a través de “la gobernanza”, una forma de gobierno que interactúa con lo público y lo privado. Siendo así, el objetivo de la gobernanza se encuentra enfocado en la eficacia y la efectividad, mediante la medición de resultados a través de instrumentos de evaluación y continuo seguimiento.

Así, el gobierno toma un nuevo rol adaptándose a las nuevas dinámicas sociales, políticas, económicas y globales, es decir, se vuelve un actor regulador. En este marco la entrada de nuevos actores y la interacción sociedad-gobierno, no es una relación unidireccional arriba-abajo sino una relación bidireccional considerando los problemas y oportunidades tanto del gobierno como de los gobernados.

Tenemos a la sociedad como nuevo y activo participante en la gobernanza la cual desempeña un papel preponderante como lo mencionan Pierre y Peter. La sociedad “realiza un papel complementario y en ocasiones de competencia y funciones dentro del proceso de gobernanza” (Pierre y Peters, 2000: 33).

Es decir, el gobierno se ve complementado por este actor y de la misma forma la sociedad también se veía complementada, ya que esta dialéctica *wants and demands* absorbería las demandas sociales con el objetivo de darles una solución con una nueva

instrumentación y perspectiva. Además, se le otorga a la sociedad competencias y herramientas de control y participación ciudadana las cuales consolidan la dialéctica gobierno-sociedad llevándola a un nivel más democrático.

De esta forma, tomar el enfoque neoinstitucional no implica que se deje de ver a la sociedad como protagonista de las decisiones sociales, más bien como menciona Slava se toma distancia de la visión racional y la maximización de ganancias hacia una postura del análisis del comportamiento personal que se encuentre dirigida hacia posturas de soluciones que impliquen cooperación e interacción social-Estatal (Eslava, s/f).

Cabe destacar que este cambio de visión del Estado converge en una nueva perspectiva de las Políticas Públicas en la cual la sociedad civil y el mercado son incorporados dentro del proceso de generación de Políticas Públicas, dejándose de lado la perspectiva de un Estado omnipresente y cerrado hacia la sociedad y al nuevo mundo globalizado.

Modos de Gobernanza

Dentro de un marco neoinstitucional, la gobernanza surge en respuesta al apareamiento de nuevos fenómenos socioeconómicos y a la necesidad de innovadoras formas de gobierno, cómo un nuevo marco que permite la relación Estado-Sociedad. En este contexto March y Olsen (1995) exponen a la gobernanza desde una perspectiva de la acción pública, puntualizando que dentro de esta visión se genera un intercambio entre actores políticos que se encuentran guiados por intereses individuales. Intereses que se ven reflejados en acciones colectivas. En este marco se convierte el deseo individual en una acción colectiva.

Así mismo, March y Olsen hacen hincapié en que la gobernanza dentro del marco del intercambio racional, contribuye al descubrimiento e implementación de coaliciones políticas entre las personas cuyas ideas o deseos son coherentes entre sí, todo esto gobernado por las preferencias individuales. Así, la gobernanza pretende focalizar su atención en desarrollar las identidades individuales que persiguen el bien colectivo.

En este orden de ideas, Kooiman (2003) expone cómo la gobernanza se encuentra regida por cadenas de interacciones, las cuales han aumentado el número de actores dentro de este proceso siendo una de las principales interacciones la participación transversal de los actores sociales dentro de los procesos de gobierno.

De esta forma, la gobernanza como instrumento de conceptualización desplaza la antigua visión del gobierno unidireccional, presentando consigo un modelo bidireccional dentro del cual como menciona Kooiman (2003), se toma en cuenta tanto el sistema de gobierno como el sistema a gobernar, es así que se puede observar cómo la relación e interacciones Estado-sociedad y los tipos de gobernanza determinan y modelan las Políticas Públicas.

Por su parte, Jon Pierre y Guy Peters (2000) plantean la gobernanza multinivel, que se refiere a los procesos interconectados que incorporan a los actores públicos y privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración. Estos procesos contemporáneos llevaron al desplazamiento de los poderes del Estado hacia distintos niveles de gobierno, planteándose tres desplazamientos de poder:

1. El *moving up* o desplazamiento hacia arriba, inscrito en los procesos de globalización, el cual implica el surgimiento de organismos internacionales de las cuales el Estado participa;
2. el *moving down* o desplazamiento hacia abajo, que es donde surgen procesos de descentralización en todos sus niveles tomando gran relevancia los organismos seccionales, y finalmente el
3. *moving out*, en donde el Estado ha tenido que compartir sus responsabilidades con actores no Estatales (Pierre y Peters, 2000).

Estos tres desplazamientos de poder tuvieron incidencia directa sobre las Políticas Públicas especialmente con los procesos de globalización y el desplazamiento hacia afuera que causó que organismos como el Fondo Monetario Internacional y el consenso de Washington mediante acuerdos internacionales implantaran políticas que terminarían influyendo en todos los niveles de gobierno dentro de los países de Latinoamérica, estas políticas terminarían modificando la estructura de gobierno centralista que se llevaba en América Latina en décadas anteriores.

Así mismo Michael Howlett (2011) también incorpora cuatro modos de gobernanza:

1. La legal, la cual tiene por objetivo la promoción de leyes en las relaciones sociales;
2. La corporativista, que promueve la gestión y la organización de los actores sociales por medio de planes;
3. La de mercado, que se encarga de promocionar las empresas y el mercado por medio de la regulación y finalmente,
4. La de redes que promueve las interacciones entre actores (Howlett, 2011).

Modos de Gobernanza y su influencia sobre la elección de los instrumentos de la Política Pública

Como menciona Lester Salamon (2000) la base fundamental de la nueva gobernanza es el cambio de unidad de análisis dentro de la política y administración pública pasando de la agencia pública al análisis de las herramientas o instrumentos. La nueva gobernanza ha traído consigo una nueva propuesta de gobierno que integra a actores sociales dentro del proceso de gobierno lo que también ha generado nuevas e innovadoras formas de resolver los problemas inscritos en la agenda pública.

Unas de las principales características del enfoque de gobernanza es que no observa a los programas como *sui generis*, sino que encuentra puntos en común por medio de los instrumentos de acción pública, desplazando a la antigua unidad de análisis del programa individual o agencia a las herramientas o instrumentos de acción pública (Salamon, 2000).

En este contexto, los instrumentos tradicionales de la gobernanza dependían fuertemente del comando y del control. Los nuevos instrumentos de la “*new governance*” son el resultado de una negociación para lograr los objetivos de la política (Torfing, Peters, Pierre, Sorencen, 2012). Es así, que los gobiernos actualmente están pasando de utilizar instrumentos de comando y control a instrumentos más suaves que implican la interacción con los grupos de personas afectadas (Salamon, 2011).

Siendo así, cada tipo de gobernanza presenta diferentes formas de implementación y de instrumentos, por ejemplo, en la gobernanza descrita por Kooiman (2003) las políticas son el resultado de la participación de actores públicos y sociales, mientras que en una gobernanza jerárquica el gobierno dicta la política sin la participación de los demás actores públicos y sociales acoplándolas luego mediante la administración pública.

De esta forma, y en un marco de gobernanza la literatura menciona que los instrumentos se encuentran sometidos por el cambio y el grado de meta-nivel en las relaciones Estado, mercado y sociedad civil lo que implica la necesidad de un análisis sofisticado (Rhodes, 1996; Kooiman, 2000 citados por Howlett, 2014).

Además, Howlett expone el planteamiento de Mark Considine, quien aprecia cuatro tipos de gobernanza que plantean sus propios tipos de instrumentos: 1. La gobernanza legal, que busca por medio de las leyes consolidar el orden social; 2. La gobernanza corporativa,

que persigue controlar el desarrollo socio económico a través de la administración y la organización de los actores sociales utilizando como instrumento sistema estatal; 3. La gobernanza de mercado, busca la eficiencia en la distribución y captación de recursos por medio de subsidios, impuesto, incentivos; y la 4. La gobernanza de redes, que promueve la auto organización social de los actores por medio de asociaciones comunitarias (Howlett, 2009, 2011).

Cada uno de estos tipos de gobernanza involucra el escogimiento de un determinado tipo de instrumento con el fin de lograr el objetivo del gobierno. Por ejemplo, en una *market goverance*, la acción del Estado se encuentra enfocada en corregir y regular el mercado, coordinar la acción colectiva entre actores estatales y no estatales o corregir fallas de mercado es decir momentos específicos cuando el mercado no puede mantener y proveer de una manera efectiva y optima de producción y entrega de servicios a la sociedad.

De la misma manera los instrumentos también se pueden presentar con el objetivo de corregir fallas de gobernanza, o los problemas existentes dentro de la interacción Estado-Sociedad tales como: Barreras en la participación ciudadana, limitación en los datos y la legitimación de problemas. Cada una de estas fallas puede ser intervenidas mediante instrumentos correctivos procedimentales o sustantivos: como foros de participación ciudadana, mecanismos efectivos de provisión de datos (Howlett, 2009).

Así, la selección del mejor instrumento para tratar de dar solución a una falla de gobernanza se encuentra ligada no solamente al tipo de gobernanza, sino también al proceso de implementación y a los objetivos de la política, que se encuentran enlazados al *policy making* y a la experiencia en implementación que tengan los gobiernos (Howlett, 2009). En esta línea de ideas las mezclas de instrumentos utilizadas en un sector o área pueden tornarse densos y en ocasiones confusos por su propio diseño o por un proceso histórico incremental no planificado es decir una mezcla de instrumentos surgidos durante la ejecución de la política de forma esporádica.

Es decir, existe una tendencia dentro de los gobiernos de desarrollar formas de implementación similares que parecen haberse institucionalizado, esto relacionado al surgimiento de una visión de gobierno global, junto a las nuevas formas de gobernanza y sus fallas, lo que genera que exista una familiaridad con tipos de instrumentos específicos que se encuentran vinculados a los recursos que tiene a disposición el gobierno.

Lo anteriormente mencionado es relevante por lo que al existir un escenario similar de gobernanza y la elección e implementación de instrumentos, los cuales tratan de abordar a la gobernanza y el mercado junto a sus fallas permitiendo realizar un acercamiento temático de los instrumentos según los recursos que posee el gobierno los cuales se encuentran intrínsecos en todas las Políticas Públicas (Hood, 1986 citado por Howlett, 2009) es decir no podemos tener una política sin la existencia de uno de estos cuatro recursos:

La información, la autoridad coercitiva, el tesoro o los recursos del gobierno y la organización o las diversas estructuras que posee el gobierno (Howlett, 2009), estos cuatro recursos identificados por Hood (1986) componen el modelo NATO que ha sido expuesto en párrafos anteriores.

Siendo así, una política necesita de un mecanismo de organización para poderla llevar a cabo; dinero o fondos para cubrir los gastos que supone la implementación de la política; información para socializarla y poner al tanto a la sociedad lo que va a conllevar la implementación de esa política y finalmente la autoridad legal que sirve como el medio para hacer cumplir la política implementada, es decir, que una Política Pública involucra el uso de varios recursos del gobierno (Howlett, 2009).

En un marco de gobernanza es importante señalar la contribución teórica que supone la implementación de los instrumentos procedimentales que realiza Howlett (2009) al modelo NATO. Instrumentos que aparecen como resultado del surgimiento de la gobernanza a partir de los noventa, y que son la multiplicación de mecanismos de regulación en donde interviene actores no gubernamentales como: el mercado, la sociedad civil y organismos internacionales los cuales participan de la generación de políticas estatales. Generando en el Estado la necesidad de formular e implementar instrumentos que ayuden a consolidar y manejar las relaciones Estado-Sociedad.

Con lo anteriormente mencionado acotamos que, en antiguos estudios de implementación, los académicos no contemplaban a los instrumentos procedimentales hasta que teóricos como Gunningham y sus colegas comenzaron a tratar el problema del diseño de los mixes o mezclas de instrumentos. Investigaciones que se vieron reforzadas por autores como Schneider e Ingram (1997) quienes desarrollaron sofisticados planteamientos acerca de las interacciones existentes entre las diferentes formas de gobernanza y el comportamiento

o funcionamiento de los grupos, en este mismo contexto Salamon desarrollo postulaciones acerca de los micro-cálculos y la calibración de los instrumentos (Howlett, 2011)

De la misma manera Howlett (2007) expone como la gobernanza incorpora un nuevo paradigma en el análisis de política planteando “los nuevos acuerdos de gobernanza”, es decir, los nuevos arreglos de gobernanza se trazan como una solución a los actuales y complejos problemas de Políticas Públicas, explorando más allá de las políticas e instrumentos clásicos (Howlett y Rayner, 2007), de esta forma, el estudio de los instrumentos no presenta una contribución al análisis de Políticas Públicas al estudiarse de forma aislada sino más bien la contribución se encuentra en el estudio de las interacciones y mezclas que se producen entre las nuevas políticas.

A la vez los arreglos existentes en las políticas frecuentemente han sido resultado de procesos incrementales en donde se han generado mix de políticas que son el resultado de la acumulación o la sobrexposición de una política sobre otra. Los resultados son una difícil y costosa administración de instrumentos que en ocasiones resultan contraproducentes. De esta manera, se presenta el interés por buscar combinaciones de instrumentos diseñados de manera cuidadosa, lo que se llama “arreglos de la nueva gobernanza” con el objetivo de mejorar la eficacia de una política (Howlett y Rayner, 2007).

Así, la gobernanza mediante los nuevos acuerdos crea un nuevo tipo de diseño institucional todo esto apoyado en los instrumentos para el cumplimiento de los objetivos de una Política Pública, es decir, los nuevos arreglos de gobernanza combinan, ajustan y crean interacciones entre varios instrumentos de política que pueden existir o pueden ser nuevos, coordinando y haciendo que entren en interacción múltiples agencias y actores. Interacción que da como resultado la apreciación de problemas y soluciones aparentemente no relacionados (Briassoulis 2004, 2005; Stead, 2004 citados por Howlett, 2007).

Metodología, Modelo: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO)

Para comprobar empíricamente la hipótesis de trabajo de la investigación planteamos el modelo creado por Hood (1986) y complementado por Michael Howlett (2000) NATO, esto con el objetivo de catalogar los instrumentos de la política analizada, y los arreglos de gobernanza generados alrededor de ella. El uso de este modelo pretende ser un aporte de carácter metodológico para los estudios de Políticas Públicas y en especial para la rama de

estudio de la descentralización fiscal que no ha sido abordada desde la instrumentación de las Políticas Públicas mediante la metodología de Michael Howlett en donde se contempla la verificación de la consistencia o inconsistencia de los objetivos de la política frente a sus instrumentos.

Tabla 1: Niveles de instrumentación de política

	Sistemas de gobernanza (Nivel Macro).	Régimen de política (Nivel Meso).	Diseño técnico de las herramientas (Nivel Micro).
Grado de abstracción	+	+/-	-
Objetivos	Metas finales: planteamientos generales de gobierno en un área de política	Objetivos intermedios: programas a realizar para conseguir las metas de una política	Objetivos inmediatos: requisitos prácticos para conseguir los objetivos de una política
Medios	Lógica de los instrumentos: instrumentos organizativos preferidos durablemente para conseguir las metas de un gobierno	Mecanismos: instrumentos específicos seleccionados para lograr los objetivos de un programa (NATO)	Calibración: ajustes específicos de los instrumentos para conseguir los objetivos de una política

Fuente: Adaptado de Howlett y Cashore 2009.

Para la aplicación del marco metodológico, la estructura de su desarrollo está dividida en tres niveles de instrumentación. Howlett y Cashore (2009) presentan estos tres niveles vinculándolos con los postulados de Peter Hall (1993) acerca de por qué se dan los cambios en las Políticas Públicas quien argumenta en su primer y segundo postulado que las políticas cambian mediante ajustes, calibraciones o modificaciones específicas sobre los programas que implica la política. El tercer postulado menciona que el cambio en la política se genera dentro una dimensión estructural.

De esta manera, Howlett y Cashore (2009) vinculan los tres supuestos del cambio de la política de Hall (1993) a los tres niveles de instrumentación de la política que ellos plantean. En donde interviene el sistema de gobernanza, el régimen de la política y el diseño

técnico de los instrumentos. En esta instancia metodológica el investigador primeramente infiere los objetivos y medios de la política contemplándola además en un marco macro y paradigmático. Para luego concentrarse sobre la descripción de los instrumentos constituyentes de la política mediante la tabla NATO la cual permite generar una descomposición de la política en instrumentos, exponiendo además los modos de gobernanza e interacciones presentes dentro del contexto investigativo.

Finalmente, la atención del modelo se centra sobre las calibraciones efectuadas en los instrumentos. Que en otras palabras es el ajuste técnico o correctivo que realizan los hacedores de política a los instrumentos con la meta de que se cumplan de la mejor manera los objetivos planteados en la formulación de la política y que hasta ese momento pudieran encontrarse funcionando de manera ineficiente. Concluyendo en la verificación de la consistencia entre objetivos y medios de la política.

Unidad de análisis, espacio de la política y modelización

Tabla 2: Espacios de Política (EP)

		Número de Agencias	
		Individual	Múltiple
Número de Programas	Individual	Espacio político simple	Espacio político burocrático cruzado
	Múltiple	Espacio político Intraburocrático	Espacio Político Complejo

Fuente: Howllet, 2006.

Nomenclatura

- Espacio político simple. - Implica únicamente una agencia y un programa básico.
- Espacio político Intraburocrático. - Implica un organismo dominante y varios programas de diversas áreas.
- Espacio político burocrático cruzado. - Implica un programa y múltiples agencias.
- Espacio Político Complejo. - Este espacio implica múltiples agencias y varios programas.

Para la ejecución del marco metodológico en un primer momento se realiza la identificación del espacio de la política. Es decir, cada política junto a sus herramientas o instrumentos se encuentra dentro de interacciones de múltiples agencias, programas de gobierno e interacciones con la sociedad civil, en otras palabras, existen diferentes espacios de política que configuran de diversa forma a una Política Pública complejizándola de acuerdo al grado de interacciones entre organismos y programas que se encuentran detrás de la política.

Tabla 3: Tipología de los instrumentos de política según los recursos del Estado

		Nodalidad (información)	Autoridad	Tesoro	Organización	Dimensión Instrumental
Objetivos de la Política	Cambio en la Distribución de bienes y servicios (efectos)	Asesoría y capacitación	Licencias, certificación regulación cargos a los usuarios	Subvenciones, préstamos, gastos fiscales	Burocracia, administración pública y de empresas	Sustantivo.- Afectan la distribución de bienes y servicios en una sociedad.
	Controlar la distribución de bienes y servicios (detectores)	Registro información	Realización de censos consultores	Vigilancia de sondeo	Encuestas y registros	
	Promover las interacciones sociales y las redes (positivo)	Educación, Exhortación, Publicidad, Formación.	Acuerdos, Tratados, la creación de grupos de asesoramiento	Financiación de intereses de grupos, la investigación, interventor-financiación	Audiencias, las evaluaciones, la reforma institucional-burocrático	Procedimental.- Afectan las relaciones sociales en una sociedad
	Restringir las interacciones sociales y las redes (negativo)	Información/ Propaganda	Grupos o asociaciones	Eliminación de financiación.	Supresión de la información	

Fuente: Adaptado de Howllett, 2011.

Como se ha venido mencionando, la tipología de instrumentos de Hood (1986) replanteada por Howllett (2000) se encuentra basada en los recursos del Estado y presenta cuatro grandes tipos de instrumentos que caracterizan a todas las Políticas Públicas: La nodalidad o información, la autoridad o regulación, el tesoro o financiamiento y la organización o la responsabilidad a nivel del ejecutivo. Dicho de otra forma, toda Política Pública se encuentra conformada por los recursos anteriormente mencionados, que son los que se usan regularmente en el diseño de política y que de paso podemos decir se encuentran dentro de

un marco neoinstitucionalista al existir dentro del modelo una dimensión procedimental en donde se contemplan interacciones Estado-sociedad.

Los instrumentos de información son uno de los elementos más importantes del modelo al ser recursos que direccionan la política hacia objetivos más precisos e integrales. Existen dos formas de pensar la información: 1. Información que requiere el tomador de decisiones, que puede ser provista por comisiones de creación de la política u otros; y la 2. Producción de información por parte del gobierno.

En este marco los instrumentos de autoridad comprenden los instrumentos clásicos de política, como lo son las leyes y tienen por objetivo regular o promover un comportamiento social. Los instrumentos de tesoro son herramientas creadas o existentes direccionados para que la política se ponga y permanezca en marcha. Y los instrumentos de organización comprenden la parte operativa o el organigrama mediante la cual se ejecuta la política.

El modelo metodológico al que nos estamos refiriendo se descompone en dos niveles de análisis un: 1. Nivel Sustantivo, que engloba los instrumentos clásicos de las Políticas Públicas. Los cuales afectan el consumo, producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, como la ley, sistema estadístico y el presupuesto. Los instrumentos sustantivos son proactivos, generalmente pensados por *think thaks* guiados por actores privados y sus conveniencias. Este tipo de instrumentos se flexibilizan con la participación social a lo largo del diseño de la política.

2. Nivel Procedimental, surgen junto a la gobernanza y se materializan como mecanismos de regulación en donde intervienen actores no estatales como: Las empresas privadas, organizaciones sociales y organismos internacionales. Es decir, los instrumentos procedimentales son los espacios que se crearon con el fin de que exista diálogo entre el Estado y la sociedad. Estos pueden ser permanentes o temporales y afectan las relaciones sociales en una sociedad.

Una vez expuesto lo anterior podemos mencionar que el objetivo del análisis propuesto por Howlett (2000) es observar la dimensión procedimental y sustantiva por separado e interrelacionándolas a la vez. Siendo otro punto fundamental del modelo NATO el mix o combinación de instrumentos, en este nivel se visualizan las relaciones existentes entre los instrumentos que los hacedores diseñaron. En esta línea argumentativa, el mix de

instrumentos presenta tres problemas: 1. La coherencia entre los instrumentos y los objetivos de la política; 2. ¿Cómo se complementan los instrumentos?; y 3. La consistencia entre instrumentos sustantivos y procedimentales para procesar las demandas sociales.

De la misma manera, los instrumentos se encuentran condicionados a los: 1. Arreglos de gobernanza, que puede ser un modelo centralista, jerárquico o un modelo horizontal que incluye la participación social; 2. Las lógicas de régimen de las políticas, en donde se presentan los objetivos y las formas de implementación de una política y 3. Los planes operativos que exhiben elementos como la eficacia y las calibraciones de la política.

Variables que afectan la selección de un instrumento: Mix de instrumentos y estilos de implementación.

Los instrumentos se encuentran condicionados al contexto en el cual se los selecciona. Es así, que un tipo de instrumento podría actuar y ser elegido en un momento dado en ciertas condiciones. De esta forma, en la metodología planteada los instrumentos de política se seleccionan en función de tres características: 1. La capacidad del Estado; 2. Las necesidades de la política y la 3. Legitimidad del gobierno.

Tabla 4: Modelo de elección de instrumentos sustantivos

Nivel de capacidad del Estado	Nivel de complejidad de subsistema de política	
	Alto	Bajo
Alto	Mercado o instrumentos de subsidio	Provisión directa de bienes y servicios
Bajo	Regulación e información	Asociaciones comunitarias, comunidad y familias

Fuente: Adaptado de Howlett, 2005.

El estilo de implementación, es una combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales en un mínimo de dos (Howlett, 2007). Estando la selección de los instrumentos sustantivos condicionados a: 1. La capacidad del Estado para afectar a los actores sociales y 2. El número o tipo de actores que el gobierno pretende afectar mediante la política. En esta línea de ideas mediante la tabla 4 se presenta el modelo de elección de los

instrumentos sustantivos el cual como se mencionó anteriormente responde al nivel de la capacidad del Estado para hacer frente a los objetivos de la política.

Tabla 5: Modelo de elección de instrumentos procedimentales

Nivel sectorial de deslegitimación	Nivel de complejidad de subsistema de política	
	Alto	Bajo
Alto	Manipulación institucional	Manipulación de financiamiento.
Bajo	Manipulación de reconocimiento	de Manipulación de información

Fuente: Adaptado de Howlett, 2005.

Por otra parte, la elección de los instrumentos procedimentales se encuentra condicionada al nivel o grado de deslegitimación sectorial, utilizándose a las políticas como instrumentos para conseguir legitimidad política. Lo cual se expone en la tabla 5, en donde se puede observar, por ejemplo, que cuando un gobierno posee un alto nivel de deslegitimación sectorial y sistémica se opta por la manipulación financiera, o en el caso de poseer un bajo nivel de deslegitimación y de complejidad sistémica se prioriza la manipulación de la información.

Tabla 6: Estilos de implementación de políticas

Nivel de limitaciones estatales	Naturaleza de los objetivos	
	Alto	Bajo
Alto	Voluntarismo institucional	Corporativismo regulador
Bajo	Apoyo financiero directo	Abastecimiento público bajo control

Fuente: Adaptado de Howlett, 2005.

Recapitulando, el estilo de implementación consiste en la combinación de dos o más instrumentos sustantivos y procedimentales que generalmente se encuentran relacionados con las preferencias del Estado, sus capacidades y limitaciones (Howlett, 2007) es decir los recursos, la legitimidad y la complejidad de los objetivos de la política. En este marco un gobierno privilegia un estilo de implementación sobre otro.

Tabla 7: Resultado de los estilos de implementación

	Consistente con los objetivos +	Inconsistente -
Coherentes +	Optimo Integración	Ineficiente Deriva
Incoherentes -	Mal orientados Conversión	Fallido Superposición

Fuente: Adaptado de Howlett y Rayner, 2007.

Al guardar los estilos de implementación, estrecha relación con la coherencia y consistencia entre los objetivos y medios de una política, existen cuatro tipos de arreglos que se presentan como resultado de los estilos de implementación: 1. Optimo, cuando los objetivos y medios son coherentes; 2. Sub-óptimo cuando existe una superposición que se presenta en el momento que el gobierno incorpora instrumentos en una política sin eliminar los preexistentes; 3. Deriva, se genera si el gobierno cambia los objetivos de las políticas sin alterar los instrumentos y una 4. Conversión que es cuando se transforman los instrumentos para acoplarse a nuevos objetivos.

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZACIÓN, CONCEPTOS Y PRÁCTICA

Antes de profundizar en el estado del arte que abarca nuestro campo de estudio que es la descentralización fiscal y sus fallas de implementación desde una visión de las Políticas Públicas². Cabe realizar una aproximación al proceso de la política de descentralización, presentando primeramente los antecedentes de su surgimiento, los tipos de descentralización y una visión general de la descentralización fiscal a través de varios autores, quienes en sus investigaciones han trabajado el tema a partir de varias perspectivas, identificando las posibles fallas de implementación de la política de descentralización fiscal (PDF) utilizando una variedad de metodologías que van desde el campo netamente económico hasta composiciones históricas del proceso.

De un modelo central a uno descentralizado

La modernización del Estado en América Latina tiene sus orígenes en la década de los cincuenta por medio del Manifiesto Prebisch que fue adoptado por los países de la región, y que funcionó hasta la década de los sesenta. En este contexto, aparece el modelo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) adoptado por varios países de la región

² Hablar de políticas públicas es referirse a las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y el uso de recursos económicos de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes. Bajo esta perspectiva, disminuye el protagonismo gubernamental, aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones y se abren formas nuevas de diseño y gestión: singulares, descentralizadas, corresponsales, subsidiarias y solidarias con las que gobierno y sociedad enfrentan en conjunto los problemas colectivos (Aguilar, 1992).

Estas definiciones plantean cómo la descentralización, vista como Política Pública, abre espacios para que sociedad y gobierno establezcan relaciones abiertas y tomen decisiones conjuntas en la búsqueda de un objetivo común; espacios en los que la participación es fundamental para llevar a la práctica los planes, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Dicha mirada es una forma de acercar el gobierno a la gente y hacerla parte de los esfuerzos de democratización. La posibilidad de promover una participación ciudadana efectiva en el ámbito local es, desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (Ocampo, 1998). La descentralización también obedece a las demandas para disponer de más autonomía, permitir o albergar políticas diversas, tener mayor eficacia en la planificación y administración, fortalecer la responsabilidad política y ofrecer espacios de formación o laboratorios de democracia (Jaramillo, 2010).

el cual promulgaba el desarrollo hacia adentro o la industria nacional promovida desde el Estado por medio de la industrialización por sustitución de importaciones.

Propuesta que se encontraba relacionada con la posguerra y el escenario de la escasez dejado por la II Guerra Mundial especialmente en bienes manufacturados y bienes de capital, lo que obligaba a los países a pensar en cómo compensar las pérdidas generadas por el acontecimiento bélico (Banco Mundial y BID, 2011 citados por Iglesias, 2011). De esta manera, la solución adoptada por varios países latinoamericanos fue un intento de industrialización que trajo consigo fenómenos sociales como las migraciones masivas campo-ciudad que causaron una “mayor demanda de política para los gobiernos” (Iglesias, 2011).

Surgiendo una nueva visión de Estado omnipresente desde donde se pretendía responder a cada una de las demandas que presentaba la sociedad por medio de la acción estatal. Un Estado que por cierto mantenía una gran desconfianza hacia el mercado, tratando de ejercer una desbordante cantidad de competencias, al mismo tiempo que jugaba un rol de productor. Todo este excesivo centralismo y poder comprimido en el Estado lo convirtió en un instrumento de poder de las elites militares y civiles en vez de un instrumento de modernización (Iglesias, 2011).

Modelo de Estado que a partir de los años 70's comienza a mostrar sus fallas manifiestas a través de la ineficiencia del Estado, de sus instituciones y del obvio fracaso de los objetivos planteados en la industrialización. Otras de las fallas del modelo de industrialización que afectó a los países latinoamericanos, fue la falta de competencia internacional que limitaba la búsqueda de la eficiencia al mantenernos aislados del exterior. Esto desembocó en un estancamiento en la producción y en sus posteriores consecuencias.

El agotamiento económico de las naciones latinoamericanas causado por los procesos anteriormente mencionados llevó a que Latinoamérica entre en un gran proceso inflacionario que junto al agresivo endeudamiento por el surgimiento de los petrodólares terminaron por generar deudas impagables o la llamada “crisis de la deuda” dando paso a los programas de ajustes dirigidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En un marco de una aguda crisis social, política y económica a partir de los años 80 y principios de 90, el Estado y la administración pública caen en una profunda decadencia vinculada a las grandes crisis económicas (Finot, 2001; Pradilla Cobos, 2013) y los

acontecimientos no previstos por los teóricos del modelo keynesiano. Crisis que además respondían a las pobres estructuras burocráticas que no podían suplir las necesidades básicas de la ciudadanía (Illán, 2006).

A la par comienza el retorno a la democracia en Latinoamérica y el Caribe que hasta años antes se había encontrado gobernada por dictaduras militares. Factores que en conjunto dieron como resultado el establecimiento de las políticas neoliberales que fueron promocionadas y llevadas a cabo por los gobiernos: norteamericano e inglés, a través de los organismos multilaterales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas políticas que se enfocaron en la apertura de los mercados que junto al desarrollo tecnológico dieron origen a la globalización.

Los puntos mencionados anteriormente, desembocaron en el achicamiento estatal y en la restructuración del sistema de administración pública. Las nuevas políticas se encontraban enfocadas hacia la privatización y la apertura del mercado. De esta manera, la modernización o reforma del Estado se encontró vinculada a la necesidad de reformas fiscales en la región y a la aparición de la nueva gerencia pública la cual se enfocaba en la búsqueda de eficiencia, eficacia y transparencia (Banco Mundial y BID, 2011 citados por Iglesias, 2011).

De esta manera, la modernización del Estado en América Latina, se encontró primeramente enfocada de forma *top-down*, perspectiva que dejaba de lado a la democracia, la sociedad y a sus verdaderas necesidades. Esta modernización fue replanteada en los noventa, desde una visión mucho más participativa e inclusiva con la sociedad³ proponiéndose en este momento una nueva forma de estructura del gobierno que incorporan el paradigma de la descentralización dentro de Latinoamérica en la mayoría de los casos por medio de reformas constitucionales.

¿Qué es descentralización?

La palabra descentralización significa, la “acción y efecto de descentralizar” o sacar del centro (RAE, 2014). Es decir, en el caso de la descentralización acontecida en los noventa es un proceso surgido a partir de la modernización del Estado que consistió en subdividir el

³ Sociedad entendida como el mercado y la sociedad civil.

poder estatal político, fiscal y administrativo a los niveles subnacionales o niveles inferiores de gobierno con el fin de fortalecer los procesos democráticos y distribuir el poder (Borja, 1984; Carrión, 2007; Finot, 2001). Iván Finot menciona que la descentralización en sí no es ningún proyecto nuevo ya que durante las varias etapas de la historia han existido sucesivos períodos de centralización y descentralización en los distintos países del mundo, manifestados especialmente en un marco político (Finot, 2001).

El objetivo de la implementación de las políticas de descentralización fue descongestionar el Estado y fortalecer los procesos democráticos por medio del “principio de subsidiaridad” que resalta la importancia de la cercanía de las autoridades locales o regionales para resolver problemas propios sin la necesidad de intervención estatal directa.

De esta manera, existen algunos factores esenciales que estuvieron detrás de la implementación de las políticas de descentralización:

a. La concentración del poder y la administración pública en el Estado central no permite atender los problemas y demandas de los niveles inferiores de gobierno; b. Una exagerada tecno - burocracia y su concentración aumentan la ineficiencia de la administración pública, “la razón es que la distancia geográfica, se enajena de los problemas del interior del país” (Hurtado, 1993: 14);

c. Las heterogeneidades territoriales, en donde los grandes centros metropolitanos gozan de mayores niveles de progreso y niveles de vida más altos, mientras los pequeños poblados se encuentran marginados de la riqueza estatal. Esta situación generó demandas por parte de la sociedad con el fin de ser partícipes de las riquezas del Estado al tiempo que acercaron la acción pública hacia ellos (Hurtado, 1993).

Es decir, la descentralización “en términos generales, pretende una redefinición de los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades” (Calderón, 2007: 4). En los primeros años de implementación de la descentralización esta reingeniería institucional confluyó en una gran asignación de competencias a los gobiernos subnacionales y a la poca o nula acreditación de presupuesto para cumplir con estas competencias (Cabrero, 2006).

En otras palabras, se había generado una reingeniería jurídica mediante reformas constitucionales que no se llevaba a cabo por una deficiencia de provisión de recursos económicos, anulando la parte operativa que se esperaba del proceso descentralizador,

además de que la descentralización ha actuado de diferentes formas por la heterogeneidad de condiciones sociales, políticas y económicas existentes dentro de los países de Sudamérica.

En este marco, la entrada de las lógicas de mercado que pretendían aminorar o reducir al Estado, hace que este último resurja como un ente regulador de mercado y garante de los derechos de la sociedad, es decir, el Estado no se debilitó, sino que cambió sus roles y sus reglas de juego adaptándose a las nuevas realidades gobernadas por un mundo de libre mercado y globalización. Quedando la descentralización entre dos grandes planteamientos: el uno, que era fortalecer la democracia, y el otro, las políticas neoliberales que surgían a finales de los noventa.

La descentralización pretendió tomar un papel en donde coexistieran e interactuaran dos actores, los cuales se complementarían: el Estado y la sociedad (Finot, 2001), siendo uno de los principales objetivos de la descentralización descongestionar la gran agenda de competencias del Estado central, la cual se presentaba al gobierno como una institución ineficaz para llevar a cabo las responsabilidades impuestas por el excesivo centralismo (Cabrero, 2008). Así mismo, la entrada en acción de los actores sociales dinamizó los procesos de democratización por medio de la participación ciudadana y el control social.

En Latinoamérica este proceso surge de dos formas: 1. Las demandas de las regiones vinculadas a las condiciones sociales y económicas regionales y 2. El impulso descentralizador promovido por los gobiernos nacionales (Carrión, 2007).

Refiriéndonos al primer punto, las condiciones económicas y sociales de una región fueron uno de los factores más importantes en la demanda de la descentralización de los poderes estatales, ya que las regiones pobres buscaban en este proceso una salida para su subdesarrollo y las regiones ricas y más desarrolladas vieron a la descentralización como una herramienta para integrarse al mercado internacional por medio de organismos supranacionales dejando de lado al control estatal.

En esta línea de ideas, existen varios tipos de arreglos institucionales que se han aplicado en las diversas experiencias de descentralización:

- Desconcentración (oficina sucursal). - Acontece cuando el gobierno central delega cierta función a una oficina subnacional bajo la tutela de un ministerio o un organismo regido por el Estado.

- Delegación (Subsidiaridad independiente). - Sucede cuando se asignan responsabilidades como la planificación o la implementación de inversiones sectoriales por medio de instituciones semiautónomas.
- Traspaso (autonomía). - Este arreglo institucional persigue la autonomía de los gobiernos subnacionales, es decir, se confiere a los gobiernos locales la autonomía para manejar un gran espectro de actividades, pudiendo hacer lo que decidan siempre y cuando posean autoridad discrecional. (Rondinelli, Nellis y Ceema, 1984; Hurtado, 1993).
- Agencia principal (modelo *top-down*). - Este modelo se ve reflejado cuando un gobierno local sirve como vocero y ejecutor de las premisas y políticas del gobierno central.
- Agencia principal (modelo *bottom-up*). - En este modelo los niveles superiores de gobierno actúan como agentes de los niveles inferiores del gobierno, en otras palabras, los niveles inferiores de gobierno supervisan y contratan a los niveles superiores de gobierno (Hurtado, 1993).
- Modelo híbrido. - En la práctica las tipologías de descentralización y sus arreglos institucionales descritos anteriormente no funcionan de forma individual, pudiéndose presentar hibridaciones de arreglos institucionales de acuerdo al contexto y las necesidades de un plan o una política.

Con este contexto, a continuación, se describen las tres dimensiones de la descentralización:

Descentralización política

A partir de la crisis de la deuda o la crisis del centralismo, las decisiones políticas antiguamente centralizadas fueron trasladadas en parte hacia las autoridades de los gobiernos subnacionales. Esto en el marco del retorno a la democracia que trajo consigo la elección de las autoridades locales mediante procesos electorales.

De esta manera, se llevó “parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales” (Finot, 2003: 1) distribuyendo el poder político decisorio a un nivel jerárquico inferior. En otras palabras, este tipo de descentralización distribuyó el poder

político, entre la colectividad o gobiernos seccionales otorgando un nivel de autonomía a los gobiernos seccionales para generar sus propias legislaciones (Calderón, 2007).

El principal objetivo de la descentralización política fue y es originar procesos de participación y cercanía con los niveles subnacionales de gobierno y el ciudadano, al tiempo que se enfoca en mejorar la eficiencia de la gestión pública buscando mayor equidad social y territorial (Finot, 2003; Hurtado, 1993).

Es decir, se busca una mayor capacidad de gobernanza democrática. En este marco, teóricos como Jordi Borja observan a la descentralización como una oportunidad de democratizar al Estado mencionando que la descentralización es una ventana para ampliar los derechos y libertades de los ciudadanos, incorporando a la ciudadanía y a los sectores vulnerables a los procesos de gobierno, generando una mayor participación de los actores sociales (Borja, 1984).

Descentralización administrativa o por servicios

Es la transferencia de competencias hacia gobiernos subnacionales dentro de la norma establecida por parte de la administración central, brindando autonomía administrativa sin deslindarse en la totalidad del gobierno central (Galilea, Letelier y Ross: 2011).

Llamada “también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad” (Borja, 2012: 5).

Este tipo de descentralización surge con el ánimo de descongestionar las funciones ejecutadas por el Estado central buscando eficiencia y eficacia en la distribución de los servicios públicos y en general en las Políticas Públicas. Además, pretende reforzar y buscar legitimidad a lo largo del territorio (Borja, 2012; Carrión, 2007). “En términos políticos, esta propuesta busca una reforma del Estado en la perspectiva de que la descentralización procese el conflicto y legitime a las instituciones públicas” (Carrión; 2007: 42).

La descentralización fiscal y autonomía financiera

La descentralización fiscal “ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional” (CEPAL, Naciones Unidas, 1993: 8).

Uno de los principios básicos de la descentralización fiscal es fortalecer financieramente a los gobiernos subnacionales con el objetivo de cumplir sus funciones de una manera óptima. Como menciona Jerry Silverman (1993) la descentralización y su marco fiscal se implementan y ejecutan en cada país de diferente forma, pero conservando ciertas similitudes cómo:

- (i) la movilización creciente de los recursos locales; (ii) la reducción de los gastos nacionales; (iii) mejorar la eficiencia de los gobiernos locales; (iv) reducción de agencias nacionales a nivel local; (v) incrementar los fondos locales dirigidos hacia la inversión antes que a la burocracia del sector público (Silverman, 1993: 41).

De esta manera, los gobiernos locales generalmente tienen cinco formas de ingresos fiscales que son: 1. Las transferencias intergubernamentales; 2. Los impuestos locales; 3. Las tarifas de usuario; 4. El endeudamiento o préstamos y las 5. Contribuciones no monetarias (Silverman, 1993). En este contexto la mayor parte de gobiernos subnacionales son extremadamente dependientes de las transferencias intergubernamentales lo que condiciona su autonomía frente al gobierno central (Sha, 2008; Silverman, 1993).

Así, en materia de descentralización fiscal aún no existen avances significativos en los gobiernos subnacionales ya que la gran heterogeneidad de los territorios, hablando en un contexto económico y de competitividad, crea altos niveles de disparidad entre pequeñas y medianas municipalidades frente a las grandes que gozan de una alta demografía, industria y mejor nivel económico lo cual aumenta su nivel de competitividad y de beneficios estatales. Todo lo que ha convergido es que las pequeñas y medianas municipalidades se vean proveídas en mayor parte por las transferencias del Estado, dejando a un lado el tema de la independencia financiera que se supone debe existir al momento de formularse e implementarse una política de descentralización fiscal

En este contexto, las experiencias de descentralización fiscal son muy diversas (Sha, 2008) a lo largo del mundo, ya que en cada país y dentro de estos y de sus provincias,

departamentos o estados han definido sus propias estructuras fiscales, de distribución y recolección. Además, este tipo de política en ocasiones se encuentran con una gran debilidad debido a las fallas en las políticas tributarias locales (Estipia, 2004) que impiden potencializar la generación de recursos propios.

De esta forma, paralelamente al concepto de descentralización fiscal existe la autonomía financiera que es intrínseca al concepto de descentralización, ya que sin esta el proceso descentralizador no tendría mayor sentido. Así se entiende como autonomía financiera al marco legal que aparte de otorgar poder en cuanto al control o generación de impuestos, tasas o contribuciones para beneficio de los gobiernos subnacionales, tiene como objetivo el brindar un rango de independencia financiera frente a las transferencias intergubernamentales y a los créditos internos y externos.

Es decir, esta independencia financiera no solamente se mediría o presentaría a través de control de los ingresos y de los gastos subnacionales por parte de estos gobiernos, sino que plantearía como punto focal, que por lo menos los organismos seccionales logren cubrir sus gastos corrientes. Siendo lo óptimo y que regularmente no se cumple, que los gobiernos subnacionales cubran más del 80% de sus gastos con la generación de rentas propias, que permitan dejar de lado el alto grado de dependencia financiera que presentan.

Con esto, dentro de este tipo de procesos y tomando en cuenta las heterogeneidades territoriales, los territorios que no fueran capaces de generar un nivel suficiente de autonomía financiera deben ser ayudados por el gobierno central por medio del instrumento de transferencias de compensatorias, hasta que estos territorios logren un esquema económico que les permita ponerse en un nivel similar al de los gobiernos subnacionales con mayores niveles de autonomía financiera.

Queriendo decir con esto, que un verdadero proceso de descentralización fiscal y autonomía financiera no solamente plantea un corpus legal, sino que se encuentra preocupado por un efectivo funcionamiento de la autonomía financiera a través del dialogo entre los gobiernos afectados.

Autonomía que se efectiviza en el momento en que tal o cual gobierno subnacional puede disponer de sus fondos de manera autónoma y sin condicionamientos sobre su uso, en otras palabras, se puede llevar a cabo una planificación y un manejo administrativo más independiente, obviamente sin perder el canal bidireccional de dialogo (Estado central-

Estado subnacional) que siempre debe existir en un proceso de descentralización.

Finalmente, por ninguna razón debemos confundir a la descentralización y a la autonomía financiera con procesos desintegradores de la idea de un Estado unitario sino más bien tenemos que entenderlos como procesos de fortalecimiento de los territorios y por ende del país, sabiendo que el factor económico y financiero en un territorio tiene alta relevancia para su desarrollo sea cual sea la idea que se tenga de este.

La descentralización fiscal: Estado del Arte

Al ser la descentralización y su dimensión fiscal uno de los más significativos avances en políticas dentro de América Latina se evidenció su importancia en la revisión bibliográfica efectuada, donde se encontró gran cantidad de literatura sobre la misma, la cual se revisó y organizó mediante las siguientes interrogantes, cómo: ¿Qué factores condicionaron el surgimiento de las políticas de descentralización fiscal? Y ¿Por qué fallan las políticas de descentralización fiscal?

De esta forma, hemos agrupado la información investigada en dos grupos: 1. Una visión económica y de finanzas intergubernamentales, que es la que prima en la literatura revisada y 2. Una visión de análisis documental, en donde se contempla si la política ha tenido o no éxito mediante la observación y análisis de los instrumentos y sus reformas, este tipo de análisis además presenta las estructuras organizacionales legales o constitucionales generadas en los diversos gobiernos locales.

Con este contexto, la mayor parte de literatura citada en este capítulo ubica al origen del actual modelo de descentralización dentro un marco de modernización del Estado y la administración pública surgida a finales de los ochenta y principios de los noventa como una respuesta a un Estado ineficiente y centralizador (Bitarabeño, 2008; Steffensen, 2006; Balunywa, Nangoli, Mugerwa, Teko y Mayoka, 2014; Jean, Lee, Malarkey y MacMahon, 2010).

Así mundialmente la descentralización fiscal ha sido vista como un medio para democratizar los recursos estatales y fortalecer los sectores menos favorecidos de una región o un país, situación surgida a partir de las demandas sociales por participar de mayor forma de los recursos del Estado y buscar eficiencia fiscal alejándose de la ineficiencia del centralismo tradicional.

Además de perseguir el crecimiento local más equilibrado y uniforme en búsqueda de la satisfacción, de las necesidades básicas de una población al mismo tiempo de fortalecer la autonomía local (Portes, 1972; Lindaman y Thurmaier, 2002; Veliz, 1980; Garman y Stephan Haggard, 1999; De la Cruz e Iskandar, 2000; Steffensen, 2006). Además de buscar eficiencia en la asignación de bienes públicos y un equilibrio entre los gastos y los ingresos locales (Smoke y Lewis, 1996; Eckardt y Sha, 2006; Usui, s/f; Prassety, 2009).

Con esto podemos mencionar que el tema de la descentralización fiscal se ha encontrado presente durante ya varias décadas en América Latina, Europa y Asia en donde los gobiernos locales han tomado gran importancia pasando a tomar la función de correctores de fallas de mercado y de gobierno (Shah, 2006).

Continuando la idea, la literatura expone como se han formulado e implementado herramientas específicas para la distribución de la riqueza nacional, planteadas como una medida para aumentar la equidad territorial y reducir los niveles de pobreza dando prioridad a alianzas de lo público y lo privado (Bahl y Solomon, 2002; Moche, Monkam y Aye, 2014; Heymans, 2006; Smoke, 2010; Elhiraika, 2007; Yemek, 2005; Momoniat, 2001; Stanton, 2009).

A continuación, presentamos los estudios de caso abordados por temática, centrándonos en exponer los enfoques desde donde la descentralización fiscal ha sido estudiada, enfatizando sobre las fallas de implementación de la política:

Es así que desde la visión económica (Ahmad, 2000; Fukasaku y de Mello, 1998; Kelly, 2004; Rodden, 2002; Sha, 1998) presente en la literatura se analiza a la descentralización fiscal desde tres tipos de instrumentos:

1. Las transferencias; 2. La generación de recursos propios y el 3. Endeudamiento. De esta manera, por ejemplo, se plantea el sistema de transferencias horizontales como un instrumento para “resolver los problemas derivados de los desbalances verticales, entre el gobierno central y las provincias, y horizontales entre provincias” (Piffano, 1999: 58). A la generación de recursos propios como una herramienta que ayude a consolidar un nivel de independencia financiera y al endeudamiento como el instrumento que provea de crédito externo o interno a los respectivos gobiernos locales que así lo requieran.

La literatura expone fallas en la política como la inconsistencia que se puede presentar en los instrumentos de recaudación si un organismo provincial regulara el escenario local.

Presentándose como otras complicaciones el no afrontar simultáneamente los “problemas de capacidad, presupuesto, manejo financiero, reportes, información y transparencia” (Heymans, 2006: 87).

En este mismo marco, la literatura que aborda la descentralización fiscal menciona el gran problema al que esta se expone frente al intervencionismo estatal por medio de las transferencias y el cruce de competencias lo que termina restando autonomía local al someterse a las condiciones y a la intervención directa del Estado (Calitz y Essop, 2012; Elhiraika, 2007; Yemek, 2005; Smoke, 2010; Momoniat, 2001).

En el marco de investigaciones de tipo documental, la literatura se centra sobre las diversas constituciones de los países investigados. Exponiendo a la descentralización fiscal como uno de los instrumentos por medio del cual se materializó la reforma del Estado de los noventa. Dentro de este tipo de literatura es recurrente encontrar cómo el financiamiento local se sostiene en mayor parte mediante transferencias intergubernamentales condicionadas y un gran financiamiento del gasto local por parte del Estado lo cual se presenta como una de las principales falencias de la descentralización fiscal, a pesar de la capacidad que puedan poseer algunos gobiernos para formular impuestos y tasas (Lambright, 2011; Steffensen, 2006; MoFPED, 2002; Okidi y Guloba, 2006; Onyach-Olaa, 2003; Steiner, 2006; Odero, 2004).

Como una falla a clásica de la política de descentralización fiscal se presenta la agresiva dependencia de las transferencias intergubernamentales y la baja tasa de generación de recursos propios, que se encuentra relacionada con una deficiente estructura de recaudo y el bajo direccionamiento estatal por incentivar la generación de recursos económicos (Boschmann, 2012; Steffensen, 2006).

Otros autores presentan a las fallas de implementación de esta política aún desde más allá de lo descrito anteriormente al considerar que la dependencia financiera de los gobiernos locales en algunos casos se encuentra relacionada a la utilización política del recurso financiero por parte del gobierno central en momentos de campaña. Lo que además de aumentar la dependencia financiera reduce el incentivo de la generación de recursos propios generando la llamada pereza fiscal como respuesta a esta dependencia. Otras de las fallas que describe la literatura es la deficiencia de la legislación tributaria, una débil administración de las finanzas locales y la falta de rendición de cuentas (Steffensen, 2006;

Smoke, 2001).

Autores como Michael Kiwanuka, sostienen que la descentralización fiscal presenta una paradoja, ya que según él es difícil cumplir los objetivos nacionales y locales al mismo tiempo, sin que exista coordinación entre lo local y lo nacional (Kimanuka, 2013). Otros académicos mencionan que en una política de descentralización fiscal el número de instrumentos utilizados para realizar las transferencias intergubernamentales debe ser racionalizado ya que el uso de demasiados instrumentos puede ocasionar una sobrecarga de capacidad de los gobiernos locales, debilitando la prestación de servicios y la reducción de la pobreza ocasionando una falla de implementación (Odero, 2004).

En esta línea de ideas, las fallas de implementación de la política estudiada también se encuentran relacionadas con la poca o nula rendición de cuentas a la sociedad local y el gran intervencionismo estatal, igualmente de la heterogeneidad productiva y económica de las localidades (Eckardt y Sha, 2006; Brodjonegoro, 2005; Smoke y Lewis, 1996; Ahmad y Krelove, 2000; Bahl, 2005; Brodjonegoro y Martinez, 2002; Rohdewohld, 2003; PNUD, 2004).

Además de que en algunas instancias los gobiernos locales tienen restringido la formulación de tasas e impuestos a parte de los establecidos por el gobierno central el cual asigna transferencias según las necesidades de la localidad (Makhmutova, 2006; Norris, Martínez y Norregaard, s/f).

De esta manera, las fallas de la política de descentralización fiscal también se presentan por:

Planeación y protección inadecuada de los presupuestos en todos los niveles, falta de fuentes estables de ingreso para los presupuestos locales, pobres incentivos para la implementación de presupuestos en los niveles locales, mecanismos débiles mediante subvenciones o retiros y el monitoreo inadecuado de la implementación y control de los presupuestos locales (Makhmutova, 2006: 286).

Continuando la idea, la otra parte de la literatura especializada hace énfasis en análisis macroeconómicos de la situación fiscal de los respectivos países, el análisis de los desequilibrios fiscales, de las asimetrías regionales y locales relacionadas a las transferencias intergubernamentales a través de mapas tributarios y análisis macroeconómicos (Alesina,

Carrasquilla y Echavarría 2002; Banco Mundial, 1995; Bird, 1981; Bonet, 2004; Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas, 1996; Daughters y Leslie, 2007; Duarte, s/f; DNP, 1991; Franco y Cristancho, 2010; Gutiérrez, 2002; Lucas, 2012; Rezk, 2004; Piffano, 1999; Lozano, 2009; Iregui, Ramos y Saavedra, 2001; Junguito y Rincón, 2007; Matiz, 1969; Matías, 2005; Moncayo Salcedo, 2000; Moncayo, 2002; Gutiérrez y Ospina, 1996; Porras, 2010, Velásquez, s/f, 1995, 1997, 1997, 2009; Wisner, 1992; Tobón, López y González, 2012).

Así mismo, se presentan propuestas de descentralización fiscal y diagnósticos de las finanzas públicas, además se exponen los enfoques del principal agente y el de la elección pública local como posibles modelos de la distribución fiscal (Aghón, 1995; Baeza, 1993; Espinoza y Marcel, 1994; Letelier, 2005; Raczynski y Serrano, 2001; Valenzuela, s/f; Vivar, 2009; SUBDERE, 2001). Complementados por estudios que hacen referencia a la teoría del federalismo fiscal.

De la misma manera, existen enfoques de los instrumentos de la política de descentralización fiscal mediante visiones rememorativas (CONAM, 2000). Exponiendo que las fallas de implementación de esta política se encuentran en la poca reglamentación del endeudamiento local, el cual en muchas ocasiones puede rebasar los ingresos locales poniendo en riesgo las finanzas subnacionales, además de la dependencia de los gobiernos locales hacia los de mayor jerarquía que en muchos casos son los que reglamentan y limitan la política de descentralización fiscal mermando la autonomía local (Asensio, 2000; Beretata e Iturre, 2000; Craig, 1997; Rezk, 2004, 2005).

En el marco de los gobiernos federales, como por ejemplo Argentina, la literatura plantea cómo los gobiernos locales se encuentran en una especie de centralismo generado desde los gobiernos provinciales lo que impide que la descentralización fiscal se lleve a cabo de mejor manera. Además de que ha existido una centralización de los recursos fiscales. Otra de las falencias de estas políticas es que al poseer cada provincia una Constitución se tiene diversos criterios de cuantificación para la asignación de las transferencias a pesar que en Argentina las transferencias a las localidades no son condicionadas (Asensio, 2000; Bereta e Iturre, 2000; Lucas, 2012).

Los diversos estudios además señalan nuevamente cómo las heterogeneidades económicas y de producción de las provincias y localidades son causantes de desequilibrios

fiscales. Siendo las provincias y gobiernos municipales más grandes y desarrollados los que poseen mayor autonomía fiscal, además del mal diseño de los instrumentos fiscales al no considerar el contexto de aplicación del instrumento poniendo relevancia en las falencias existentes en la asignación del gasto y la generación de tributos entre los diferentes niveles de gobierno (Asensio, 2000; Camelos, 2012; González, 2012; Heymann y Navajas, 1989; Piffano, 1998; Porto, 2008, Rezk, 2005).

Como se ha venido mencionando gran parte de las investigaciones revisadas responden a los marcos jurídicos y los instrumentos legales de las políticas de descentralización fiscal planteados en los diversos gobiernos locales mundialmente. Haciendo referencia a leyes o instrumentos legales específicos de la política mencionando cómo la generación de estos instrumentos en cierta medida permiten o limitan la generación de recursos, propios, el endeudamiento y las transferencias intergubernamentales (Arias, 1991; Aguilar y Morales, 2005; Alvarado, 2003; Amat, 2003; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales 2009; Herrera y Francke; 2007; Calderón y Delgadillo, s/f; Monasterio, 2010; Navajas y Renjel, 2000; Galindo, s/f; Evia, Coronado y Steinich; 2008; Zapata, 2007; González De Olarte, Pinzás y Trivelli, 1994; Ministerio de Economía y Finanzas, 2007; Mendoza; 2006; Vega, 2008; Torero y Valdivia, 2002; Secretaria de Gestión Pública, 2011).

Así mismo, una de las fallas de política que se puede intuir dentro de las investigaciones revisadas es el traspaso de competencias sin la existencia de estudios técnicos que respaldarán estas acciones (Galindo y Medina, s/f) que generalmente implica un traspaso de competencias sin los debidos recursos económicos, caso que ha sido observado a lo largo de los países latinoamericanos.

Otros autores, plantean que las fallas de las políticas de descentralización fiscal pueden deberse a la existencia de un marco constitucional unitario que según ellos limitaría las autonomías fiscales, argumento que es cuestionable luego de haber observado las experiencias de países federales, además de insistirse sobre el tema de la centralización de los recursos lo cual no permite una efectivización de la descentralización (Calderón y Delgadillo, s/f; Galindo; s/f; Evia, Coronado y Steinich, 2008; Monasterio, 2010).

En países como Colombia la literatura toma al caso colombiano como una hibridación entre un país constitucionalmente definido como federal y uno que se maneja como estado

unitario (Duarte, s/f; Moncayo, 2000; Velásquez, s/f). De esta manera, la mayor parte de investigaciones referentes a este país muestran enfoques hacia el federalismo fiscal propuesto por Oates (1972), líneas históricas de los variados instrumentos y reformas que se han realizado a lo largo del tiempo, además de análisis documentales de los instrumentos y su efectividad.

El proceso colombiano de descentralización fiscal igual que el proceso latinoamericano presenta algunas fallas cómo: deficiencia en los instrumentos de transferencias, lo que implica una mala distribución económica. Asimismo, se menciona la reducida limitación en el endeudamiento local que causa que en ocasiones los municipios quiebren, un desequilibrio horizontal (disparidad entre gobiernos subnacionales para cubrir el gasto, es decir, un gobierno local puede encontrarse en la capacidad de cubrir sus gastos con sus ingresos, pero otros gobiernos autónomos del mismo nivel pueden enfrentar otras realidades) o en otras palabras la poca capacidad de las municipalidades de ser autosuficientes económicamente por las heterogeneidades productivas y económicas de los distintos territorios.

En un marco más amplio una de las causantes de las fallas de implementación de la política estudiada es la incidencia del Estado central sobre el Estado subnacional lo que causa un retroceso en el proceso de descentralización que en un contexto fiscal se podría observar en la centralización de los recursos económicos, el direccionamiento de los mismos desde el Estado central y la intromisión de la institucionalidad central con la local más allá de un diálogo y consenso entre Estado central y subnacional que sería lo óptimo (Barrios, 1998).

De igual manera hay autores que sostienen que una de las posibles fallas de las políticas de descentralización fiscal es la poca compatibilidad de las políticas fiscales con la estructura económica global (Valenzuela, s/f; Vivar, 2009). Así mismo la literatura expone cómo la inestabilidad institucional y normativa influye negativamente en las políticas de descentralización fiscal. Cambios cómo las reiteradas modificaciones constitucionales, de las leyes tributarias y los diferentes modos de gobernanza centralizada y descentralizada desde donde se han establecido las políticas (Oberto, 2005; Willis, da C. B. Garman y Stephan Haggard, 1999).

En esta línea de ideas, otra de las fallas de implementación que ha presentado política “ha sido el énfasis dado por las políticas económicas a cuánto se recauda y se gasta, antes de

quién y dónde se hace” (De González Olarte, Pinzás y Trivelli, 1994: 51), además de las deficientes formas de recaudación de los gobiernos subnacionales. Del mismo modo, la deficiente prospectiva y capacidad institucional de los gobiernos subnacionales y nacionales para calcular el potencial de generación y recaudación de recursos económicos que también se manifiesta en estructuras organizacionales débiles dentro de los gobiernos locales.

Así lo que nos presenta la literatura referente a la descentralización y su dimensión fiscal son por una parte enfoques económicos en donde por medio de análisis macroeconómicos se trata de medir el avance del proceso a nivel del respectivo territorio sin tomar en cuenta el conjunto de instrumentos o herramientas que se encuentran detrás de toda Política Pública. Es decir, este tipo de análisis nos presenta la cara económica de política sin tomarla directamente como una Política Pública y en algunos casos se presenta incluso propuestas de cómo se debería llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal.

El otro tipo de análisis que se exhibe en las investigaciones revisadas es el documental que generalmente se sostiene sobre líneas del proceso histórico y político de la descentralización complementándose con la descripción de los instrumentos de los cuales se vale la política. Enmarcando generalmente el origen de los procesos de descentralización en las constituciones o leyes equivalentes en los respectivos países.

Este tipo de investigaciones generalmente se vinculan también a la arista económica. Así estos dos tipos de acercamientos a la política de descentralización fiscal captan las fallas de implementación de maneras particulares, en el caso del enfoque económico lo hacen por medio del análisis comparativo de los resultados económicos que generan los debidos instrumentos verificando el grado de efectividad de la política por este medio.

El segundo tipo de acercamiento documental brinda una perspectiva contextual más amplia que la generada a partir no solamente de un enfoque económico, ya que presenta líneas de tiempo con las que justifica las acciones efectuadas por los tomadores de decisiones, incorporando además la dimensión política que es tan importante en el tema de la descentralización, al ser un tema del manejo y distribución del poder. Así mismo, efectúan en algunos de los casos análisis de la eficiencia de la institucionalidad organizativa de los varios países y localidades considerándola como una variable vinculada a la efectividad de la política.

Finalmente, los dos tipos de enfoques que encontramos en la literatura no toman en cuenta como mencionamos anteriormente, el conjunto de instrumentos que conforma una política, dejando de lado factores importantes que ayudarían a detectar y comprender la consistencia o inconsistencia de una Política Pública. Basados en este argumento, en páginas siguientes presentamos y ejecutamos nuestro marco metodológico esperando poder abarcar un análisis más amplio por medio de la descomposición de los instrumentos de la política, el análisis de los modos de gobernanza y algunos parámetros más con el fin de comprobar la consistencia entre objetivos y medios de la política de descentralización fiscal ecuatoriana.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SU CONTEXTO

Los cambios acontecidos a lo largo del tiempo en el proceso de descentralización del Estado han sido el resultado de varios proyectos y sectores (Carrión, 2008; Ruiz, 2013) los cuales han visto a la descentralización como una herramienta para lograr sus fines. Es así que han existido: 1. los proyectos originarios de regiones ricas; 2. proyectos originarios de las regiones pobres; 3. Proyectos de origen público que responden a una lógica de ajuste estructural; y una 4. Propuesta pública de corte político y económico (Ruiz, 2013).

Es importante señalar como la descentralización en Ecuador surge de dos vertientes: En primer lugar de las demandas sociales surgidas a partir del sentimiento de la población de no ser parte de la obra estatal, la poca cercanía con las decisiones políticas y económicas. En otras palabras, la limitada participación en las decisiones estatales y de los recursos nacionales.

La segunda vertiente de la descentralización que es la propuesta desde el Estado y el modelo neoliberal. Esto como una forma de descongestionar el Estado, fortalecer la democracia y acercar el Estado hacia los niveles inferiores de gobierno, basándose en el principio de la subsidiaridad anclada a la ola descentralizadora mundial de los ochentas y noventas. Propuesta que al tiempo se encontró vinculada a las políticas neoliberales que en aquel entonces surgían y se implementaban en todo el mundo.

Finalmente, como menciona Carrión (2007) el objetivo de la descentralización en el Ecuador y en donde se han implantado este tipo de políticas no es el desarticular el Estado sino fortalecerlo. En este sentido la descentralización lejos de ser un proceso netamente local es un proceso nacional e incluso internacional.

Antecedentes: Regionalismo y desarrollismo

“En Ecuador, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, existen diferentes períodos de centralización, tanto secuenciales como paralelos” (Frank, 2000: 85).

El tema de centralización y descentralización en nuestro país se ha encontrado marcado por las disputas regionales costa-sierra desde 1830, año en el que el Ecuador se conformó como Republica (Castillo, 1995; Frank, 2000). Disputa regional que se encontraba inscrita dentro un marco económico y de producción existente en las regiones sierra y costa. Por un lado, en

la costa se manejaba el sector agroexportador y en la sierra una economía de hacienda. De esta manera, el poder económico existente en la región costa surgió antes de la explotación del petróleo con los auges económicos del cacao y el del banano.

Los cuales potencializaron económicamente la región, abriéndole paso en el mercado mundial y al desarrollo regional y en especial a la ciudad de Guayaquil la cual percibía la mayor parte de ingresos económicos en el Ecuador. Dejando en una posición desigual y menos desarrollada a la sierra ecuatoriana en donde se mantenía y se mantiene el poder político (Frank, 2000).

A lo largo de la vida republicana del país han existido dos tipos de gobiernos, por un lado los que han guiado sus políticas hacia la centralización y un gigantismo estatal y por otro los gobiernos que se han guiado sus políticas hacia la descentralización del poder económico, político y administrativo.

Con este contexto, los Municipios surgen paralelamente al establecimiento de Ecuador como república en 1830. La primera Constitución de la nueva república contiene en una de sus secciones el establecimiento del cuerpo jurídico que establecía los Municipios, la misma que ha sido modificada con las diferentes constituciones y reformas.

Municipios que en el trajinar histórico de la Republica fueron suprimidos varias veces en un marco de agitación social y política, siendo protagónicos solamente los municipios de Quito y Guayaquil. (Frank, 2000). A esto se suma la creación de la primera ley de régimen municipal en 1830.

Es así que en 1878 se planteó la “autonomía municipal”, concepto el cual se consolidó con la constitución de 1906, que estableció la “autonomía” de los municipios respecto al Estado central. En este periodo, como se mencionó anteriormente, Ecuador se encontró gobernado por el centralismo causado por la bicefalia Quito-Guayaquil.

Posteriormente en el marco jurídico, las constituciones de 1929, 1938, 1945, 1946, 1967, consolidaron la estructura territorial y los organismos seccionales con sus competencias, en donde instituciones como los consejos provinciales tomarían vida pública a partir de la de los años 20 y consolidarían la autonomía provincial en la década de los noventa (Frank, 2000).

Habiendo mencionado la concentración económica que se generaba en la región costa, los gobiernos centrales de las décadas de los 50 y 60 se plantean como eje de acción

gubernamental el desarrollo regional con el objetivo de fortalecer la unidad nacional.

Tomando el Estado el papel de promotor del desarrollo por medio de la planificación central o vertical, por medio de la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA) en 1954, sustituida siete años después por el Consejo Nacional de Desarrollo en 1979 (Frank, 2000; SENPLADES, s/f). En este marco se “fortalecieron los organismos de desarrollo regional como organismos de carácter autónomo” (Frank, 2000) financiados por medio de organismos internacionales de “asistencia crediticia y técnica” (Ojeda, 2000: 32).

En este contexto la poca claridad y coordinación entre el Estado central representado por los organismos de desarrollo regional (ministerios) provocaron una superposición de competencias con los gobiernos locales lo cual ha sido tratado de aclarar mediante la ley de régimen municipal o sus posteriores versiones. Mostrándose aquí una de las fallas del gobierno y planificación vertical al no interactuar con los niveles medios de gobierno.

Antecedentes: Descentralización política-fiscal

En contraparte al centralismo administrativo predominante en las décadas pasadas, municipios y consejos provinciales hasta los años 1964 y 1967 gozaban de una absoluta descentralización fiscal que formaba parte del país desde inicios de la República, teniendo a su disposición una variedad de recursos propios y la disponibilidad de crear los tributos que creyeran necesarios, cabe señalar que existía una deficiente estructura de recaudación lo que limitaba los beneficios que puede traer la descentralización fiscal para una provincia o ciudad (Frank, 2000).

En este marco hasta 1964 se contaba con alrededor de 1200 impuestos en donde 760 pertenecían al área local. Hasta que en el periodo de 1964 a 1967 se produce una reestructuración fiscal que pretendía una “unificación impositiva” (CONAM, 2000), suprimiendo gran parte de los impuestos que pertenecían a las áreas locales y provinciales para concentrarlos en el gobierno central. Poniéndose en marcha un proceso de centralización fiscal que concentraría los recursos fiscales nacionales en diez impuestos.

Presentándose como una forma de compensación a la expropiación de los tributos de los gobiernos subnacionales a las transferencias, las cuales debían suplir el mismo valor expropiado, lo que en la realidad no se concretó especialmente por factores políticos.

Además, la descentralización fiscal en décadas pasadas no se encontraba constituida formalmente hasta 1979 en donde luego de la excesiva concentración de poder y concentración de recursos, se generan los primeros instrumentos constitucionales que empiezan a caracterizar y dar forma al futuro proceso formal de descentralización en Ecuador.

Finalmente es importante mencionar como antes de la concentración de recursos económicos por parte de la dictadura militar, la descentralización y sus dimensiones no contaban con ningún cuerpo legal.

Visión del centralismo y descentralismo por parte de los gobiernos militares

A partir de 1972 Ecuador entra a formar parte de la gran crisis democrática que asolaba Latinoamérica anulándose el voto popular y por obvias razones las elecciones presidenciales remplazadas por un gobierno de facto, liderado por los comandantes de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas que durarían hasta 1979.

Dejando tras de sí una historia de acumulación de poder y de los recursos producidos por el petróleo descubierto en la década de los sesentas y explotado de manera industrial a partir de los setentas, además de consolidarse el poder político en la ciudad de Quito. Poder que hasta ese entonces residía en la ciudad de Guayaquil por la acumulación económica que predominaba y predomina esa urbe.

Con el comienzo de la explotación petrolera, el Estado ecuatoriano y sus instituciones crecen desmesuradamente, enfocándose la mayor parte del gasto público sobre la ciudad de Quito. “Casi para cada actividad pública imaginable surge un aparato burocrático estatal que intenta desde Quito conducir y ejecutar los distintos programas y proyectos” (Castillo, 1995: 22).

De esta manera las rentas petroleras lejos de ser distribuidas de forma equitativa en el país más bien contribuyeron a marcar las desigualdades existentes. En esta misma temporalidad, el Estado junto al sector empresarial entraron en un proceso de gran endeudamiento externo que a la larga terminaría siendo impagable tratando de ser amortizado mediante la sucretización de la deuda (Castillo, 1995).

Los dos gobiernos precedidos por las Fuerzas Armadas con el objetivo de mantener un control total sobre las finanzas públicas concentraron las rentas petroleras y los diversos

ingresos del país en una Caja Única. Centralización fiscal que termino acabando con la autonomía decisoria local y provincial dando paso a las trasferencias del Estado central hacia los gobiernos subnacionales mediante el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR) que funciono desde 1971 hasta 1990 (Frank, 2000).

Con esto se podría decir que existió en cierto modo “autonomía financiera” que en realidad se encontraba manejada por las decisiones centrales y la cual se utilizaba como una herramienta de control de los gobiernos subnacionales anulando las decisiones autónomas de los diversos territorios, en otras palabras los gobiernos subnacionales contaban con los ingresos pero no con la decisión de como disponer de los mismos.

En esta etapa histórica ecuatoriana acontece un fenómeno que ha sido característico de los procesos de descentralización a lo largo de Latinoamérica, estamos hablando de la asignación de responsabilidades o competencia a los gobiernos locales o provinciales y una deficiente asignación de recursos. A pesar de que las rentas subnacionales se triplicaron.

En estos años la planificación e intervención por parte del gobierno central creció y se manifestó a través de los organismos de desarrollo regional y las oficinas de los ministerios desconcentrados mediante la creación de infraestructura física de todo tipo (CONAM, 2006), actividades que tuvieron una gran incursión en las competencias de los gobiernos subnacionales a pesar de existir una delimitación de competencias y de intervención de los gobiernos definida en el Plan de Desarrollo y Transformación de 1972.

Continuando con la “modernización” del Estado Ecuatoriano

La modernización del Estado ecuatoriano tiene su origen antes de la década de los noventa mediante la Revolución Juliana de 1925. Revolución en donde se cimentan las bases del “Estado moderno” impulsado por la comisión angloamericana Kemmerer (Castillo, 2008). Asesoramiento que llevo a la creación de entidades cómo:

El Banco Central del Ecuador, “la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos, la Caja de Pensiones también conocida como sistema de Seguridad Social, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Tesoro, la Dirección General de Ingresos, la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Obras Públicas (Castillo, 2008: 61).

Instituciones creadas con el objetivo de que el Estado se instituya como rector y regulador de la economía ecuatoriana (Castillo, 2008) sentándose las primeras bases de la concentración burocrática y de gobierno que dominaría Ecuador en años posteriores. En esta línea, el crecimiento del aparato estatal y la premisa modernizadora presenta una segunda etapa a partir del año de 1972 marcada por el descubrimiento, explotación del petróleo y la gran crisis democrática que asolo Latinoamérica precedida por regímenes militares.

El agigantamiento estatal fue evidente, ejemplo de esto fue la creación de “centenares de direcciones nacionales, institutos, secretarías, programas que arrebataron atribuciones y servicios públicos de los municipios” (Castillo, 2008: 61). Y terminaron sirviendo como un botín político lleno de irregularidades e ineficiencia rodeado de un gran desequilibrio fiscal causado por el desmedido gasto y endeudamiento externo. Esta modernización se encaminó hacia la “modernización social”, el desarrollo y el progreso.

Las tres posteriores modernizaciones estatales se encontraron guiadas por grandes cambios sociales, políticos y económicos. Siendo uno de los elementos constituyentes la vuelta a la democracia a finales de la década de los setenta en donde por medio de la re adopción del modelo democrático se cimentarían las futuras bases y la adopción del modelo del Estado descentralizado.

Retorno de la democracia: La restructuración del Estado ecuatoriano

A partir de 1979 Ecuador se convierte en el primer país de Latinoamérica en retornar a la democracia de la mano Jaime Roldós Aguilera y Osvaldo Hurtado quienes resultaron vencedores en las elecciones presidenciales. Este gobierno se caracterizó por ejercer sus funciones regido por la Constitución de 1978 elaborada por el propio régimen militar.

Esta restructuración estatal orbitaba alrededor de tres principios básicos: 1. La institucionalización de los partidos políticos, 2. el fortalecimiento de la legitimidad electoral del presidente y 3. La minimización del conflicto entre ejecutivo y legislativo (Panchano, 1997). De esta forma es claro observar cómo la preocupación que guiaba al “nuevo Estado” en esos días era el fortalecimiento del sistema democrático que hasta ese momento se encontraba en una profunda crisis vinculada a las tomas de poder por la fuerza.

En este contexto de democracia, la carta constitucional de 1979 esbozaba por primera vez en Ecuador formalmente la descentralización por medio de algunos instrumentos

constitucionales que establecían autonomía administrativa, funcional y económica respecto al gobierno central, así lo señala el “Art. 122.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa” (Constitución del Ecuador, 1979: 29).

Al tiempo de consolidar la democracia y las elecciones populares de todas las instancias de gobierno esta constitución reafirmaba el poder del Estado y su función como herramienta de crecimiento económico desde una concepción desarrollista. Situación que provocó la demanda de participación en los recursos financieros por parte de los gobiernos subnacionales quienes exigían participar de las rentas que se estaban generando por la extracción del petróleo.

Rentas o recursos que hasta ese momento se encontraban centralizadas en el gobierno por las antiguas políticas económicas manejadas por el régimen militar. A pesar de esto los gobiernos subnacionales obtuvieron una limitada participación sobre el tesoro nacional que en aquel entonces casi se encontraba en la bancarrota por el excesivo gasto y endeudamiento de los regímenes militares lo que obligó al país a declararse en mora al ser incapaz de pagar a sus acreedores, entrando Ecuador en la llamada “crisis de la deuda” de 1982”.

Esta crisis obligó a replantearse las funciones del Estado (Ojeda, 2000), restructurándose las bases jurídicas del Estado enfocándose en la reducción del poder de los organismos regionales y de los ministerios desconcentrados. Posteriormente en el gobierno de León Febres Cordero los gobiernos subnacionales pasarían a segundo plano, pero entrarían en una lucha interna local-provincial por la ejecución de la obra pública regida desde el Estado central. Además de empezarse a vislumbrar los primeros bosquejos de las políticas neoliberales.

La década de los 90: El neoliberalismo como enfoque modernizador

La década de los ochenta y principios de los noventa fueron los años en donde se admite el fracaso del modelo centralista y el agotamiento del mismo (Barrera, 2007; Krainer y Mora, 2013). Planteándose una “nueva” visión del Estado y su restructuración enfocada hacia la reducción del Estado, su democratización y su progresiva descentralización con el objetivo de descongestionarlo tomando gran importancia los gobiernos subnacionales. Siendo el

proceso descentralizador impulsado por organismos multilaterales los cuales pretendían implantar a la descentralización en la mayor parte de Latinoamérica. En este marco:

“Los organismos multilaterales de crédito se concentraron en el enfoque del tema legal (Real, 2004); mientras que los organismos no gubernamentales (ONG), en el fortalecimiento de los gobiernos locales (López, 2008; Carrasco y Andrade, 2010)” y las relaciones entre municipios, empresas privadas y áreas protegidas (Poats y Suárez, 2007), (Velasco, 2013: 15).

Esta reforma estatal se encontró estrechamente vinculada a “volver más eficiente y participativa la gestión estatal” (Krainer y Mora, 2013: 8). Esto vinculado a la búsqueda de democratizar el Estado llevándolo más cerca del ciudadano común por medio del principio de subsidiaridad. Esta democratización incluía la descentralización: política, administrativa o de servicios y la fiscal, la cual se considera uno de los pilares fundamentales del proceso descentralizador ya que esta es el motor que movería a la descentralización política y administrativa, en Ecuador esta última se encuentra vinculada a las demandas de los gobiernos subnacionales para participar de las rentas del gobierno central.

Todo este proceso iba más allá de reformas económicas pasando de un Estado central acaparador a uno liberalizado y reducido que mostraría sus debilidades en años posteriores. En el año 1990 y tratando de superar la gran crisis social, política, económica y administrativa que había causado el centralismo, el gobierno Rodrigo Borja estabilizó temporalmente la economía ecuatoriana mediante la desarticulación del modelo desarrollista y la desregulación del mercado, lo que encamina al país hacia el modelo neoliberal que terminara permeando la posterior “modernización del Estado”.

En este contexto el gobierno de Borja con el objetivo de fortalecer las municipalidades desarrolla e implementa el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) que fue trazado en un marco de descentralización sin afectar a las estructuras económicas, administrativas y políticas del Estado por la razón que solamente transferían los recursos provenientes de fuentes externas hacia los gobiernos subnacionales quedando intacta la antigua distribución fiscal y el control vertical ejercido por el gobierno nacional (Frank, 2000; CONAM, 2006).

De esta manera, esta etapa de la “modernización estatal” ecuatoriana tiene como escenario las dos décadas mencionadas anteriormente. En este marco el gobierno de Rodrigo Borja creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) mediante la ley de Desarrollo Seccional (Carrión, 2007; Frank, 2000; CONAM, 2006) sustituyendo al FONAPAR. Trayendo consigo un aumento de las transferencias fiscales.

Estos años también fueron escenario de la ya característica disputa regional costasierra y el debate entre establecer un modelo centralista o uno descentralizado. Ejemplo de estas luchas regionales, acuerdos y desacuerdos con el Estado central fue el caso del Municipio de Guayaquil. El cual devolvió algunas de las competencias de infraestructura asignadas al gobierno central ya que en aquel entonces el otorgamiento y manejo de las competencias era opcional y voluntario para los gobiernos subnacionales (CONAM, 2000).

En 1992, en el gobierno de Sixto Durán Ballén, se enfocan sus políticas a la reducción del aparato estatal (Carrión, 2007; CONAM, 2000). Planteándose la Ley de Modernización del Estado (1993) “la cual privilegia a la privatización como mecanismo de reforma” (Carrión, 2007: 17).

La mencionada Ley traía tras de sí, propuestas de racionalización, incremento de la eficiencia, eficacia del aparato público y la descentralización como una herramienta para la búsqueda de equidad territorial fundamentada en el principio de subsidiariedad, el cual garantizaría la participación social por la consecuente cercanía de las instancias del gobierno con la ciudadanía (Castillo, 2008).

Algunas de las características más destacadas de la Ley de modernización del Estado fueron las propuestas de la desmonopolización y privatización de los servicios públicos. La primera propuesta se practicó escasamente y la privatización de las empresas estatales estratégicas tampoco se implementó de la manera esperada.

De aquí que en muchas ocasiones se llega a relacionar a los procesos de descentralización con los de privatización que pretendían descomponer el Estado. Es así que “cuando se distribuye la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos hacia el mercado, lo que existe es descentramiento o privatización y no descentralización” (Carrión, 2007: 79). Llevando el proceso de privatización a una difuminación de las estructuras estatales, públicas y políticas antes que presentarse un proceso de descentralización del Estado entre los niveles inferiores de gobierno. En este

marco una de las principales falencias de esta Ley de modernización del Estado de 1993 fueron las excesivas facultades otorgadas al Presidente de República como: la transferencia de funciones o competencias y el manejo y otorgamiento de los recursos financieros.

Excesivo número de atribuciones que en realidad no fueron ejercidas eficientemente, lo que conllevó a la casi nula y heterogénea implementación de las disposiciones legales (Castillo, 2008). Además, esta ley se enfocó en la prestación de servicios públicos por medio de la iniciativa privada (Barrera, 2007). Estrategias privatizadoras que a la larga no se consolidaron a pesar de la gran influencia de los tenedores e intermediarios de la deuda externa ecuatoriana, quienes intentaban guiar las políticas estatales hacia la reducción del gasto público social con el objetivo de aumentar el porcentaje de pago de la deuda externa (Castillo, 2008).

En este marco, además, se crea el “Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración” en donde se estipula la creación del Consejo Nacional de Modernización el cual debía coordinar el proceso de descentralización (CONAM, 2000). En estos años existió un arduo debate sobre el proyecto de ley de descentralización entre el Partido Social Cristiano y el otro liderado por los gobiernistas.

Asimismo, se otorgó el título de Distrito Metropolitano a la ciudad de Quito lo que le dio a la ciudad y a su administración una mayor autonomía administrativa descentralizando las competencias de “planificación del transporte y del medio ambiente, así como el manejo exclusivo del suelo urbano y, sobre todo la posibilidad de desconcentración intramunicipal” (Carrión y Dammer, 2007: 9).

Así, en Ecuador el proceso de descentralización tubo gran impulso desde la Corporación Técnica Alemana (GTZ hoy GIZ) mediante el proyecto de Modernización del Estado, Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PROMODE) que tenía por objetivo la modernización del Estado para disminuir la pobreza e impulsar la participación social (Velasco, 2013).

De esta manera, la GTZ brindó asesoría técnica por medio de capital humano especializados a las instituciones ecuatorianas con el objetivo de plantear un nuevo marco de descentralización incluso aportando económicamente al CONAM ya que no contaba con recursos financieros para cumplir sus funciones (Krainer y Mora, 2013).

Igualmente, este organismo perseguía que Ecuador cumpliera con la Estrategia de la

cooperación de desarrollo la cual buscaba el “fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad y del Estado de Derecho; la protección del medio ambiente y clima; la ampliación de formas de cooperación a los niveles subregional y regional” (Krainer y Mora, 2013: 20).

De esta forma la intervención de la GTZ permitió consolidar un modelo de descentralización y el planteamiento y diseño de la Ley Especial de Descentralización de Estado y Participación Social de 1997, la Constitución de la Republica de 1998 y los respectivos planes de descentralización (Krainer y Mora, 2013).

Recapitulando en los años 1996 a 1998, Ecuador se encontró sumergido en una profunda crisis social, económica, fiscal y política. A pesar de estos acontecimientos en 1997 “se produjeron varios acontecimientos, en los campos legislativo y ejecutivo que dinamizaron el proceso de descentralización” (Barrera, 2007: 179).

En octubre de 1997 el congreso nacional aprobó la Ley Especial de Descentralización y Participación la cual abordaba la cuestión política, fiscal y administrativa de la descentralización con el defecto que el acogimiento de las competencias era voluntario de los gobiernos locales, lo que paralizó la ejecución de esta Ley ya que no existió intento de transferencia de competencias por parte del gobierno central ni mayor presión por parte de los gobiernos provinciales y locales.

Cuestión que fue modificada mediante la Constitución de 1998, volviéndose el traslado de competencias obligatorio si era solicitado por un gobierno subnacional, modificación que aún contaba con algunas fallas (CONAM, 2000, 2006). En este marco en 1999 con el descenso de los precios del petróleo y dentro de la profunda crisis social, política y económica acontecida en Ecuador se paralizan las transferencias hacia los gobiernos subnacionales.

Provocándose un conflicto vinculado a la distribución fiscal, poniéndose en acalorada discusión entre actores sociales y políticos a la descentralización y la búsqueda de autonomía. Entrando en el debate como actores principales los personeros y legisladores de la región costa que tenían como objetivo la otorgación de la autonomía provincial al ser una de las regiones más ricas del país (CONAM, 2000, 2006).

En este contexto, se formula e implementa el Plan Nacional de Desconcentración y la Comisión Nacional de Descentralización, esta última a razón de que la Constitución del

98 proyectó un amplio número de competencias junto al manejo del endeudamiento externo por parte de los gobiernos subnacionales de forma poco clara lo que limitó una eficiente implementación (Barrera, 2007)

La Comisión de Descentralización anteriormente mencionada elaboró por primera vez una estructura de “designación de competencias y un diagnóstico enriquecedor en los aspectos económicos y fiscales” (Barrera, 2007: 182) exponiendo una propuesta de un “Nuevo Modelo de Gestión” en lo administrativo, político y fiscal (CONAM, 2006).

Así mismo, los Consejos Provinciales luego de un profundo debate con los representantes del AME y el CONCOPE consiguieron que se les traspasaran algunas competencias con sus respectivos recursos por medio del “Convenio Marco de Transferencia de Competencias” (CONAM, 2006).

La Constitución Política de la República (1998) establecía las competencias del Estado que se descentralizarían (CONAM, 2006) por medio de los modelos uno a uno o la descentralización a la carta, “que consistía en que cada municipio podía solicitar las competencias que quería según sus posibilidades” (Krainer y Mora, 2013: 20) “lo que ocasionaba un caos administrativo y discrecionalidad en la transferencia de recursos, si el municipio se llevaba bien con el gobierno de turno este le entregaba dinero sino no” (S5, 2015, entrevista) es decir antes del 2008 existía un proceso de descentralización discrecional con enfoque neoliberal que se traducía en el debilitamiento del Estado.

En este marco, no se podían solicitar las competencias exclusivas del Estado, cabe mencionar que la evaluación para acoger una nueva competencia la realizaba directamente el consejo cantonal de los municipios lo que complicaba aún más las cosas al no ser evaluaciones rigurosas y al negarse los propios municipios a acoger las nuevas competencias pretendiendo obtener solamente los recursos financieros que les brindaba el Estado.

De la misma manera se aprobó una de los más grandes hitos de la descentralización ecuatoriana como lo es la Ley del 15% de transferencia del ingreso corriente del presupuesto nacional hacia los gobiernos seccionales presentando como particularidad que no se transferían competencias o si se transferían eran difusas o poco claras. Los Consejos provinciales recibían el 4,5% y los municipios el restante (Barrera, 2007; CONAM, 2000, 2006; Ruiz, 2013; Krainer y Mora, 2013).

Porcentajes que eran distribuidos por criterios como: Necesidades básicas

insatisfechas, población y superficie territorial (Krainer y Mora, 2013). Con esto los gobiernos locales se vieron satisfechos dejando de lado la presión política mantenida para lograr una mayor participación en el presupuesto nacional. Cabe mencionar que este 15% de participación de los recursos nacionales eran adicionales al FONDESEC, a los impuestos y tasas municipales (Krainer y Mora, 2013).

En materia de descentralización fiscal la Constitución de 1998 estableció en el Capítulo 3 “De los Gobiernos seccionales autónomos” Art. 228 Se permite a los consejos provinciales y municipios la potestad dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras (CEM) para sus regímenes locales o provinciales (Constitución del Ecuador, 2008).

Continuando la idea, en el año 2002 se establece la Comisión Nacional de Competencias (CNC) con el objetivo de coordinar los procesos de descentralización. De la misma manera se crea el reglamento y Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que regía todos los niveles de gobierno (CONAM, 2006) con el objetivo de regular el gasto y el endeudamiento de los gobiernos locales.

Dos años más tarde se promulga el Plan Nacional de Descentralización creado en años anteriores al tiempo que se reforma la Ley de Régimen Municipal enfocándose en las estructuras autonómicas, fiscales y administrativas de los municipios. En 2006 alcaldes y prefectos de algunos cantones y provincias respectivamente ponen el debate de la descentralización nuevamente sobre la mesa, presentando al congreso una propuesta de Ley Orgánica del Sistema Autonómico (Barrera, 2007; CONAM, 2006).

Planteándose la creación de gobiernos autónomos de acceso voluntario, contando como requisito que la ciudad posea un mínimo de 200.000 habitantes, de no ser así se someterían a una evaluación del AME o del CONCOPE “el derecho a acceder a este régimen se ejercerá mediante la resolución mayoritaria de su órgano de gobierno o previa consulta popular” (Barrera, 2007).

Finalmente es importante señalar que los procesos de descentralización hasta antes del planteamiento de la Constitución de la República del 2008 no se pueden observar desde una óptica de fracaso sino más bien como parte de la evolución del proceso descentralizador que se ha llevado en Ecuador, el cual ha tenido altos y bajos.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PDF), DESARROLLO METODOLÓGICO

Tabla 8: Niveles de instrumentación de política

	Sistemas de gobernanza	de	Régimen de política	Diseño técnico (herramientas)
Grado de abstracción	+		+/-	-
	Nivel Macro		Nivel	Nivel Micro
Objetivos	Reforma del Estado.		Descentralización a) Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; b) impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y c) garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, Participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales (CNC, 2012: 7). Se proponen tres niveles de descentralización y autonomía: Administrativa, política y financiera.	Descentralización fiscal: a) Determinar una clara asignación de gastos por niveles de gobierno de acuerdo a sus competencias; b) Mayor autonomía financiera con las correspondientes facultades tributarias, que permita generar recursos y responsabilidad; c) Sistema de transferencias adecuado, que permita superar el desequilibrio fiscal vertical u horizontal; d) Reglas para la utilización del endeudamiento subnacional con responsabilidad (SENPLADES, 2015: 33).
Medios	Instrumentos de autoridad Constitución (parámetros generales).		Mecanismos: Instrumentos específicos (NATO): COOTAD, COPLAFIP, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORET).	Calibración: ajustes específicos de los instrumentos para conseguir los objetivos de una política.

Fuente: Adaptado de Howllet, 2006.

El presente capítulo se encuentra estructurado de acuerdo con los tres niveles de cambio de política que plantea Peter Hall (1993). Es así que, en un primer momento o a nivel macro se aborda de forma general a la PDF, desde el paradigma de la reforma del Estado ecuatoriano

del 2008 y su cambio de objetivos. En donde se plantean generalmente los objetivos e instrumentos de la descentralización y la autonomía que se manifiestan a través de la Constitución de la República. De la misma manera se efectúa una breve revisión del enfoque que presentaba la Constitución de 1998 acerca de la descentralización.

A nivel meso, se realiza la descomposición de la política en instrumentos sustantivos y procedimentales mediante la tabla NATO que expone los instrumentos constitutivos de la política por recursos del Estado, presentando además los objetivos generales de la política de descentralización. De la misma manera, en el nivel micro se exhiben las calibraciones o ajustes efectuados a la política junto a los objetivos específicos de la descentralización fiscal.

Replanteando la “modernización del Estado”: La Constitución de Montecristi.

Los años 2006 y 2007 se presentan como espacios temporales de desilusión ciudadana sobre los procesos políticos y la institucionalidad ecuatoriana. Especialmente una puesta en duda de: 1. La económica empresarial excluyente que venía siendo promocionada por los gobiernos de corte neoliberal, 2. El deteriorado sistema de partidos políticos y su dominio del Estado y la 3. Desinstitucionalización del Estado Nacional (Miño, 2008).

En este contexto, en las elecciones presidenciales del año 2007, surge un nuevo candidato a la presidencia de la República de Ecuador, Rafael Correa Delgado, que plantea un nuevo modelo de Estado “alejado” de la economía de mercado. Recuperándose de las Constituciones de 1929, 1945 y 1979, la idea de un Estado rector con grandes principios nacionales, agregando la participación ciudadana y el control social (Paz y Cepeda, 2008).

Es decir, con el ascenso a la presidencia, Rafael Correa promueve la creación de una nueva Constitución de la República por medio del llamado a consulta popular, mediante el Decreto presidencial N°2 que tuvo un resultado afirmativo con un 81,72% de aceptación por parte de la población.

Esto se consolidó por medio de la creación de la Asamblea Constituyente que se realizó en la ciudad Alfaro, parroquia de Montecristi, provincia de Manabí, entre noviembre del 2007 y julio del 2008 (Carter Center, 2008) en donde se receptaron propuestas de diversos grupos sociales y expertos internacionales. Asamblea, compuesta por: Mesa 1. Derechos ciudadanos; Mesa 2. Organización y participación ciudadana; Mesa 3. Estructura organizacional del Estado; Mesa 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias;

Mesa 5. Recursos naturales y biodiversidad; Mesa 6. Trabajo y producción; Mesa 7. Modelo de desarrollo; Mesa 8. Justicia y lucha contra la corrupción; Mesa 9. Soberanía e integración latinoamericana y la Mesa 10. Legislación y fiscalización.

El trabajo de las Mesas tuvo tres grandes etapas: durante la primera se realizó una matriz sobre los principales problemas identificados, los objetivos que se proponían abordar y los temas y subtemas pertinentes, así como el trazado de una agenda de trabajo. En un segundo momento, que duró aproximadamente dos meses y medio, las Mesas realizaron diversos recorridos por el país para recoger las propuestas de la ciudadanía sobre cada uno de los temas. Finalmente, el tercer momento fue el análisis de las propuestas y su procesamiento para transformar las propuestas en artículos constitucionales (Carter Center, 2008: 11).

Descentralización: El modelo de 1998 y el “nuevo modelo” 2008

Al ser el marco constitucional de 1998 en el campo de las autonomías y descentralización demasiado ambiguo, abierto o poco claro, se planteaban que la mayoría de competencias del Estado podían ser descentralizadas, menos las competencias intransferibles (SENPLADES, 2012). Lo único que bastaba para solicitar una competencia era un pedido al órgano central y una evaluación interna por parte del municipio, surgiendo la llamada descentralización “a la carta” mediante un modelo “uno a uno” que fue una de las principales falencias de la Constitución de 1998 por lo que los Municipios en muchas de las ocasiones se negaban a receptor las competencias.

Acogiendo solamente los recursos financieros que se descentralizaban desde el Presupuesto General del Estado (PGE), además de que se fomentaban procesos clientelares y beneficios exclusivos para ciertos municipios manifestados a través de una dispersión normativa y un laberinto fiscal de “preasignaciones” que fueron utilizadas como un instrumento político para el mal uso de los recursos fiscales del Estado ecuatoriano. Estas preasignaciones eran aproximadamente 19 (Anexo 2).

Algunos de los defectos del llamado laberinto fiscal, eran que: Las preasignaciones no necesariamente abarcaban la globalidad de los gobiernos seccionales, además tenían origen en diferentes fuentes, especialmente petroleras, que se establecieron con objetivos poco justificados. No se presentaba el mismo tipo de distribución y finalmente no estaban acompañadas por ninguna competencia o responsabilidad, lo que permitía a los alcaldes usar esos fondos de acuerdo a criterios propios (Pino, 2012).

Es decir, la Constitución de 1998 presentaba un modelo a la carta o “uno a uno” que fue aparentemente solucionado en la reforma constitucional del 2008 por medio del establecimiento de un modelo de descentralización estructurado de forma territorial, administrativa, política y fiscal. Esto se materializó en el *Código Orgánico* de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) en donde se plantea lo mencionado.

En este sentido, el Planteamiento de la Constitución del 2008 y el COOTAD como componentes técnicos (Ruiz, 2013) e instrumentales de la descentralización trajeron las precisiones procedimentales que la normativa pasada no contemplaba haciendo inservible el andamiaje de la descentralización.

“Por ejemplo, a partir del 2008 con la Constitución y el COOTAD se trata de romper el modelo discrecional y terminar con las dinámicas de convenios entre instituciones para ver quien se hacía cargo de tal o cual competencia” (S1, 2015, entrevista). Es decir, del 2008 en adelante, se establecen las competencias por cada nivel de gobierno.

En este marco se presenta una reestructuración de la norma para evitar la dispersión normativa por medio de la implementación de un mecanismo único que tiene por objetivo la distribución equitativa de los recursos permanentes y no permanentes nacionales. Así mismo no todas las preasignaciones desaparecieron, sino que fueron ajustadas al modelo constitucional, prohibiéndose constitucionalmente la creación de nuevas preasignaciones.

De esta forma además se espera solucionar el inconveniente que planteaba la Constitución del 1998 al no asignar recursos para las competencias o viceversa presentándose actualmente un modelo de recursos directos, previsibles y automáticos es decir que cada competencia que sea descentralizada contra con los debidos recursos para que pueda ser manejada por el respectivo Gobierno Local. Es decir, se introdujo un nuevo mecanismo de organización del sistema de competencias (Ruiz, 2013).

Respecto a las competencias exclusivas del gobierno en 1998 se contemplaban: 1. Política económica y tributaria; 2. Endeudamiento externo; 3. Seguridad y 4. Relaciones internacionales. Mientras que, en el modelo del 2008, las competencias del Gobierno Central se estructuran en sectores privativos y sectores estratégicos. Finalmente, otro de los grandes cambios que presenta la última reforma del Estado ecuatoriano es la rectoría del gobierno nacional sobre todos los niveles de gobierno.

Rectoría que se sustenta en el principio del Estado nacional expuesto en la Constitución. En este contexto, la reingeniería estatal de 1998, no presentaba mayor rectoría sobre los territorios ni una organización bien definida. En el marco de lo estipulado a recursos propios se conservó la estructura ya existente y en cuanto al endeudamiento subnacional se establecieron reglas claras respecto a este tema.

Actores y objetivos de la Política de Descentralización

La actual reforma estatal basada en la autonomía, descentralización del poder, la administración y los recursos del Estado, pretende distribuir los puntos mencionados anteriormente entre los varios niveles de gobierno, esto con el fin de contribuir al “Buen vivir” de la población reforzando la autonomía territorial.

Rememorando, la descentralización como política surge en un marco de reforma estatal que se materializa en la Constitución. En donde parte de la reforma mediante el COOTAD se enfoca sobre el territorio, entrando las políticas de descentralización y autonomía como ejes fundamentales del cambio de la estructura del Estado. Enfocándonos sobre la descentralización, este modelo de reforma del Estado presenta tres tipos de actores: 1. Actores internacionales como Cooperación Alemana; 2. Las instituciones del gobierno central y los 3. Gremios subnacionales como: CONGOPE, AME y la CONAJUPARE. Actores que se encuentran en continuo diálogo.

La descentralización del Estado ecuatoriano presenta tres dimensiones que se acompañan de sus homólogas en el marco de la autonomía como una forma de fortalecer al Estado unitario (COOTAD, 2012; CNC, 2012):

1. Política, que tiene como objetivo fortalecer el sistema democrático y de representación; 2. Administrativa, que se sustenta en la descentralización de competencias y finalmente una dimensión 3. Fiscal, que es prácticamente el motor que mueve el andamiaje de la descentralización, es decir, sin financiamiento no tiene sentido una descentralización política ya que se puede llegar al conflicto y tampoco tiene sentido una descentralización administrativa por lo que no tiene ningún valor otorgar una competencia sin recursos para llevarla a cabo.

Este nuevo modelo de organización territorial y descentralización se encuentra asentado sobre los principios de: Coordinación, obligatoriedad, progresividad, equidad

territorial, participación ciudadana, solidaridad, subsidiaridad, corresponsabilidad y unidad (CNC, 2012). Principios que se basan en el “Buen vivir” y que han sido llevados a la normativa por medio de la Constitución, el COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y El Plan Nacional de Descentralización.

En este contexto, el COOTAD presenta algunos objetivos que son:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- i) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente (COOTAD, 2012: 6)

Que se consolidan como algunos los objetivos generales del actual proceso de descentralización, encontrándose regidos por varios principios que son: Unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo (COOTAD, 2012). En el marco de la autonomía que plantea el COOTAD, se lo entenderá a este, como la capacidad que tienen los gobiernos autónomos para regirse en los ámbitos administrativos, políticos y financieros sin la intromisión de otro nivel de gobierno.

Para nuestro caso de análisis nos centraremos sobre la autonomía financiera que:

Se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley (COOTAD, 2012: 14).

En el ámbito de la organización territorial existente en el país este estudio se centra en el nivel subnacional, específicamente en la arena local y en la reformulación de las políticas de descentralización fiscal y autonomía financiera.

Desarrollo Metodológico

Espacio de la Política Pública

Tabla 9: Espacios de Política (EP)

Número de Programas	Individual Múltiple	Número de Agencias	
		Individual	Múltiple
		EP simple	EP burocrático cruzado
		EP Intraburocrático: Política de descentralización Fiscal	EP Complejo

Fuente: Adaptado de Howlett, 2006.

Con el objetivo de caracterizar el estilo de política se debe especificar los alcances sectoriales que posee la misma y la dimensión instrumental de la política. En este marco, la política de descentralización fiscal ecuatoriana se inscribe en un estadio político intraburocrático ya que implica un organismo dominante que es el Estado central y varios actores de carácter subnacionales como los gobiernos provinciales, municipales y de las juntas parroquiales que son los que propician las interacciones Estado-Estado. Recalcando que la complejidad de esta política se sustenta en el número de niveles de gobierno que intervienen dentro de ella en un marco de gobernanza multinivel.

Instrumentos de la política de descentralización fiscal por los recursos del Estado, Tabla NATO (Anexo 1)

La política de descentralización fiscal se encuentra compuesta en su mayor parte por instrumentos clásicos de política o instrumentos sustantivos, esto por su propia naturaleza en la cual existe una baja intervención de organismos no estatales tanto en su replanteamiento como en su ejecución. Encontrándose instrumentos procesales como mesas de diálogo con la sociedad y expertos solamente en la etapa de formulación.

Presentándose, más bien como ya se mencionó anteriormente, un diálogo Estado-Estado subnacional, en donde el actor civil no se presenta de manera directa ya que es representando dentro de un modelo de democracia representativa por medio de las autoridades elegidas mediante el voto popular quienes son los que se encargan de velar por

los intereses de sus representados. En este contexto la política se descompone en cuatro recursos:

Instrumentos de Información

Hemos categorizado a los instrumentos de información en dos espacios la: 1. Información que requirieron los tomadores de decisión para formular la política y la 2. Información que se produce a partir de la ejecución o puesta en marcha de la política, que puede servir para ser presentada ante la sociedad, para la evaluación y o funcionamiento de la política.

De esta manera, y en un marco del primer espacio planteado. La política de descentralización fiscal se analiza desde la Constitución del 2008, en donde la mesa número 4 de “Ordenamiento Territorial y Organización de Competencias” recabo un extenso compendio de información referida a propuestas de modelos de descentralización y asignación y costeo de competencias generadas desde él AME, CONGOPE, SENPLADES, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), CONAM, CONAJUPARE, CONESUP, varios gobiernos subnacionales, personas naturales y diversas organizaciones sociales.

Por otra parte, la mesa y sus integrantes también manejaron y recabaron una base de datos a través de cuadros y un sistema de información geográfica e información referente a las transferencias y gasto e ingresos de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, se pidió información a los gobiernos locales en cuanto a la recaudación por los servicios públicos que brindan los gobiernos locales, “porque hay municipios que no recaudan nada exigiendo que el gobierno central traspase recursos” (S2, 2015, entrevista).

Esta información sirvió para formular un análisis de ingresos y transferencias por habitante dentro de los gobiernos subnacionales por medio de la creación de mapas geográficos de transferencias que posteriormente servirían para el análisis y la reforma del sistema de transferencias vigente hasta el año 2008 (Yerovi, 2008). Identificándose principalmente los criterios utilizados para las transferencias y el funcionamiento del sistema de endeudamiento subnacional. Todo esto en el marco del análisis de la Constitución de 1998 y la antigua Ley de Régimen Municipal con el fin de identificar sus falencias y debilidades.

En donde también se puso en debate las leyes que permitían las preasignaciones que componían el antiguo laberinto fiscal y entorpecían al sistema de transferencias

intergubernamentales. En este contexto, también existió la participación y asesoría por parte de representantes nacionales e internacionales de la Corporación Alemana (GTZ) quienes dieron sus puntos de vista acerca de las fallas existentes en proceso de descentralización, participando dentro de la reformulación del sistema de transferencias y presentado alternativas para las nuevas políticas de descentralización fiscal (Rivero, 2008).

Estos informes apuntan hacia el planteamiento de una descentralización fiscal guiada hacia la reducción de la discrecionalidad en la asignación de transferencias y a una reducción de la dependencia de las transferencias intergubernamentales por parte de los gobiernos subnacionales. Así mismo, otra fuente de información de los tomadores de decisión fue la bibliografía especializada en finanzas subnacionales y sus respectivos casos de estudio que se utilizó para contrastar las realidades de distintos países con la realidad ecuatoriana por medio de varios eventos como el Diálogo Nacional de Ordenamiento Territorial, el foro de Niveles Subnacionales Autónomos (Cabrera, 2008; Rivero, 2008)

Así mismo, se utilizó la información cartográfica proporcionada por el Instituto Geográfico Militar, que luego se cotejó con el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) e información censal del INEC con el fin de identificar los sectores con más necesidades básicas insatisfechas. Igualmente se coordinaron reuniones con representantes del Ministerio de Finanzas (Yerovi, 2008), SENPLADES y el Banco del Estado, los cuales facilitaron información competente, como los estados financieros de los gobiernos subnacionales y en otros casos dieron algunas aproximaciones del nuevo modelo de descentralización fiscal colaborando con la creación de parte de los borradores de la Constitución.

El debate de la descentralización fiscal se profundizó y afinó aún más en la propuesta del COOTAD y el COPLAFIP, en donde prácticamente los medios de obtención de información fueron similares a los usados en la constituyente. Esta información se procesó a través de la Comisión *Especializada* Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, la cual absorbió y analizó las varias propuestas en el marco de la descentralización fiscal generadas desde varios tipos de actores. Otro de los proveedores de información es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que en este contexto tiene la obligación de generar, a parte de sus tareas comunes, los ponderadores de la fórmula de asignación de recursos.

De la misma manera dentro de la política de descentralización existe información que se dirige a la sociedad civil y se genera desde la misma. En el caso de las finanzas y presupuestos subnacionales, la información de ingresos y egresos de los gobiernos locales según la ley, debe ser generada y transmitida por los organismos subnacionales, el Ministerio de Finanzas y el Banco del Estado, quienes deben responder a la Ley de Planificación y Finanzas Públicas, Ley de Transparencia y Derecho a la información y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

Estas tres leyes señalan el acceso libre a la información del aparato estatal, es así que de acuerdo al Art.159 del COPLAFIP que es la ley que reglamenta el sector público no financiero, se menciona la “Difusión de la información financiera consolidada.- El ente rector de las finanzas públicas, comunicará semestralmente la información consolidada del Sector Público no Financiero, a través de su página web u otros medios” (COPLAFIP, 2010: 50).Artículo legal que se cumple íntegramente solo en algunas instituciones.

Así mismo, uno de los instrumentos productores de información más destacable en la constituyente y la formulación de la política, fue la Unidad de Participación Social (UPS) y las distintas mesas de diálogo que receptaron las propuestas ciudadanas a través de varios medios. En cuanto a la participación social directa dentro de la mesa 4 de la Asamblea Constituyente, fue reducida por la naturaleza de la política, más bien se limitó a las instituciones y organismos o actores que ya mencionamos.

De esta manera, las mesas de diálogo con expertos en los debates de la constituyente, el COOTAD y el COPLAFIP han sido los espacios en donde organismos externos al Estado ha podido dialogar con él.

Estas mesas fueron una herramienta temporal usadas con el fin de que los organismos internacionales y expertos aporten a las propuestas sobre la descentralización. Es así que la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) y la academia fueron las principales fuentes de consulta y de generación de información. Respecto a la descentralización fiscal el debate se articuló primeramente a través de una evaluación de la descentralización, la asignación de competencias, el manejo y responsabilidad del ingreso y gasto de los gobiernos subnacionales, transferencias, endeudamiento y el modelo de organización territorial información que luego fue instrumentalizada a través del COOTAD.

En este marco, uno de nuestros entrevistados se refirió a este proceso en los siguientes términos: “La mesa recibió información permanente. Los actores sociales no comprendieron el proceso, dándole más importancia a los gremios subnacionales que estaban representados por los asesores permanentes asesores legislativos en la comisión” (S3, 2015, entrevista). Estos instrumentos también actuaron como instrumentos de organización.

Retomando el tema, otro de los objetivos de las mesas de diálogo fue la socialización de los proyectos de leyes. Esta socialización y debate se dio tanto para la constituyente como para el COOTAD por medio de los asambleístas pertenecientes a la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio a lo largo de todo el país. Debates que además contaron con la presencia de autoridades provinciales y locales además de los técnicos del AME y el CONGOPE.

Información que quedó inscrita en los respectivos informes de los asambleístas y de las mesas de diálogo. En el marco del COOTAD, antes del segundo debate del mismo se efectuaron siete encuentros regionales en Riobamba, Portoviejo, Santa Elena, Loja, Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Cuenca, en donde la Comisión de Gobierno Autónomos tuvo aproximadamente 810 observaciones, sobre 600 artículos planteados en el COOTAD, siendo uno de los principales temas el replanteamiento de la fórmula de asignación de recursos del PGE (Hernández, 2010).

Así, se contactaron a expertos matemáticos del país que junto a los delegados de los gremios subnacionales formaron un grupo de asesoramiento que formuló el Art. 272 de la Constitución y además plantearon un método de distribución de la asignación de recursos o el modelo A+B con el fin de lograr equidad territorial. Entre estos expertos estuvieron: Alejandro Araújo, Rafael Burbano, Soraya Jarrín, y Cristhian Rochina, quienes trabajaron en la elaboración de la fórmula entre junio y julio del año 2010 (Asamblea Nacional, 2010). Formulando como resultado del debate, un informe y el modelo mencionado.

Dentro del segundo punto desde donde estamos abordando los instrumentos de información o la Información para la ejecución y evaluación de la política de descentralización fiscal, se encuentra en primera instancia el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Que sirve como un instrumento de información para todos los niveles de gobierno y se encuentra vinculado con el cumplimiento de metas que es evaluado como un componente del monto B de la fórmula del modelo de equidad territorial.

Es así que, en las políticas y lineamientos estratégicos del PNBV en el punto 1.1. Se menciona: Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía exponiéndose en el literal k la búsqueda de la racionalización de los recursos fiscales y su distribución en el territorio con equidad y sostenibilidad dentro de los procesos de descentralización y desconcentración (SENPLADES, 2013).

Se señala que “La capacidad de generar recursos es un factor que influye en la eficiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues permite la sostenibilidad del ejercicio de sus competencias” (Balaguer, Prior y Vela, 2003 citados por la SENPLADES, 2013: 424). Postulado que se encuentra inscrito en la APEBV del 2010:

La fortaleza en la implementación del proceso de descentralización, entre otros aspectos, se basa fundamentalmente en alcanzar la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; la generación de ingresos propios es una necesidad para reducir la excesiva dependencia del gobierno central y la baja capacidad de gestión local. De allí que es importante, trabajar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para sensibilizar a sus autoridades en el cumplimiento legal y reconocimiento de su capacidad para generar ingresos propios, contra la prestación de servicios básicos de calidad y ejecución de obra pública, construyendo una base para la creación de una cultura tributaria y procurando el reconocimiento de los ciudadanos, no solo de sus derechos sino de sus deberes, como actores claves en el desarrollo local (MCPGAD,2010: 55-56 citado por SENPLADES, 2013: 425-426).

Otro de los organismos generadores de información en esta segunda categoría es el Banco del Estado, el cual cumple un doble rol al igual que el Ministerio de Finanzas en cuanto a la generación de información. Por un lado el Ministerio de Finanzas tiene por misión definir una eficaz política fiscal de ingresos, gastos y financiamiento público (Ministerio de Finanzas, 2015) además de receptor la información económica de todos los niveles de gobierno (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Art. 21) con el objetivo que se ejecuten las respectivas acciones estipuladas en la ley, llegando a poseer una gran base de datos referente a las finanzas subnacionales no abierta al público.

Por otro lado, el Banco del Estado tiene como deber “impulsar, acorde a las políticas de Estado, el desarrollo sostenible con equidad social y regional” (Banco del Estado, 2015: 1) que se instrumentaliza a través de créditos para la inversión pública en el caso de

los gobiernos autónomos descentralizados generando estadísticas de las finanzas subnacionales, parte de las cuales son visibles en su sitio web o en algunas publicaciones.

Enfocándonos nuevamente sobre el Ministerio de Finanzas, también tiene la función de generar estadísticas fiscales y realizar asignaciones desde el Presupuesto General del Estado (PGE). Asignaciones que se suspenden luego de 60 días si es que los gobiernos autónomos no entregan la información del mes pertinente. Ya que el Ministerio de Finanzas es la entidad “responsable de recibir, validar y analizar datos del sector público no financiero, y obtener estados financieros agregados y consolidados” (Gobierno Nacional, 2015: 26). De esta manera, cada gobierno subnacional por ley cuenta con un sistema de organización contable, estados financieros y unidades ejecutoras que son las responsables de la administración presupuestaria y del manejo de la información financiera.

Al ser los gobiernos autónomos descentralizados los receptores de la política son prácticamente los mayores generadores de información en el marco su ejecución. Es así que en un contexto de finanzas subnacionales cada gobierno autónomo descentralizado tiene la obligación de procurar un correcto funcionamiento de la contabilidad gubernamental y de los servicios de las funciones financieras al tiempo que se observan la normativa contable dispuesta en la ley (SENPLADES, 2015) generando la debida información financiera y presupuestaria.

Como lo menciona el Art. 148 del COPLAFIP, la Contabilidad Gubernamental se constituye como el proceso de registro “sistemático, cronológico y secuencial de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de las entidades y organismos del Sector Público no Financiero” (Gobierno Nacional, 2010: 25), para lo cual se generan registros contables y estados financieros.

Siendo la finalidad de la Contabilidad Gubernamental, el generar la producción de información financiera completa, confiable y oportuna para asegurar una correcta rendición de cuentas. Esta información se presenta ante el ente rector de las finanzas públicas nacionales como la base para la generación de medidas correctivas presupuestarias en caso de ser necesario. Como se puede observar la información dentro de esta política desempeña un papel relevante que en otras de sus aristas se presenta como eje vertebrador para la ejecución de Modelo de Equidad Territorial que describiremos en las páginas siguientes.

Así, “este modelo trata de poner los criterios técnicos que la descentralización fiscal debe tener” (S1, 2015, entrevista) ya que cuando uno habla de esta política se debe referir al orden de las finanzas públicas. Para la ejecución de este modelo tanto los formuladores de políticas como los ejecutores necesitaron y necesitan información fiscal que ha sido provista por las instituciones el Estado central y los gobiernos locales.

De esta manera el modelo de equidad territorial plantea dos montos económicos el A y el B. La información para la generación del monto A se obtuvo a partir de una indagación formulada por la SENPLADES en donde se compendia las leyes que conformaban las preasignaciones, identificándose la caótica estructura fiscal que componía el sistema subnacional. Resultando así, que el monto A quedará conformado por las transferencias ejecutadas hacia los GAD hasta el 2010, esto con el motivo de no perjudicarlos.

El modelo de equidad territorial teóricamente se encuentra bien planteado por lo que la fórmula contempla ponderadores bastantes cercanos a lo que debe ser una transferencia intergubernamental. En la práctica el modelo de equidad territorial paso por la aprobación política, surgiendo el tema del A+B. Presentándose el monto A como una garantía para que los gobiernos subnacionales no “perdieran” en el sentido que algunos gobiernos autónomos probablemente hubieran recibido menos, por ejemplo: por los altos niveles de NBI, por tener un esfuerzo fiscal bajo o ser administrativamente ineficientes.

Es decir, el monto A, aseguro a los gobiernos subnacionales percibir las rentas que hasta el 2010 les asignaba el Estado central ecuatoriano. El criterio B, en la formulación del modelo de transferencias sirvió como una forma de recuperar el trabajo planteado por la comisión de expertos derivando también en que los criterios establecidos tomaran diversos pesos de acuerdo con el direccionamiento de la política.

Todo el esfuerzo que hicimos en la elaboración de esta fórmula se vio sometido al factor político incorporando un criterio B que recupere todos estos resultados que queríamos lograr con el planteamiento de los indicadores (S1, 2015, entrevista).

En este contexto, el monto B, que es el “excedente entre el total del 21 % de ingresos permanentes y el 10 % de ingresos no permanentes, restados los valores correspondientes al monto A de cada nivel de GAD” (SENPLADES, 2015: 1) es alimentado por la información provista desde el Ministerio de Finanzas que sirve como el ejecutor de la designación de recursos. De esta forma, una de las demandas de información más importantes se genera en fórmula de asignación para el modelo de equidad territorial.

Esta fórmula en uno de sus puntos necesita de siete parámetros que se encuentran previstos en el Art. 172 de la Constitución. Estos criterios son la información acerca del: 1. Tamaño de la población; 2. Densidad poblacional; 3. Necesidades básicas insatisfechas; 4. Logros en los mejoramientos de niveles de vida; 5. Esfuerzo fiscal; 6. Esfuerzo administrativo y 7. Cumplimiento de metas.

Información de control que en parte es provista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y los gobiernos locales. Siendo procesada por el Ministerio de Finanzas quien ejecuta la fórmula de asignación presupuestaria para cada GAD de acuerdo a los criterios y ponderaciones previstas en la normativa. De la misma manera los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial influyen sobre la generación de información de “metas de resultado y de impacto, que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional” (SENPLADES, 2010: 22 citado por SENPLADES, 2013: 10).

En este marco, existe un Sistema *de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados* (SIGAD) creado con el objetivo de agrupar y procesar información requerida para formular el índice de cumplimiento de metas que es uno de los requisitos presentes en el modelo de equidad territorial para la ejecución de las transferencias intergubernamentales (Planificación, 2015). Es así que el Art. 51 del COPLAFIP menciona que los GAD emitirán reportes anuales a la SENPLADES por medio de este instrumento.

Este sistema contempla el cumplimiento de las metas planteadas dentro del Plan Nacional del Buen Vivir y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada gobierno subnacional. De esta forma, el sistema recoge la información de la planificación subnacional en sus varios niveles como: “Diagnóstico, Propuesta y Modelo Territorial, y Modelo de Gestión, con el fin de articular la planificación de los diferentes niveles de Gobierno y a la vez vincular de manera eficiente la planificación y el presupuesto, a través del Módulo de Planificación” (Planificación, 2015:1).

Toda la información recabada es dirigida hacia el Ministerio de Finanzas quien es el encargado de aplicar la fórmula matemática de asignación de acuerdo a los criterios presentes en el COOTAD. Cabiendo mencionar que la información de este sistema solamente se encuentra disponible de manera interna y no se comparte con la sociedad civil.

Instrumentos de Autoridad

Para su análisis hemos categorizado a los instrumentos de autoridad en dos tipos, los primeros de carácter nacional y los otros de carácter local. De esta manera, en los instrumentos de carácter nacional se establece el corpus legal de la política analizada. Es así que tenemos instrumentos como:

La Constitución de la República. Título V Organización Territorial del Estado. En donde en el Art. 238 se declara la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regidos por los principios de: subsidiariedad, equidad interterritorial, Integración, participación ciudadana y solidaridad (Constitución, 2008).

De la misma manera este instrumento de autoridad brinda las principales bases del proceso de descentralización fiscal, estableciendo la creación del Consejo Nacional de Competencias. Y concediendo la facultad legislativa y ejecutiva a los GAD que es la que les permite crear y modificar ordenanzas fiscales. En este contexto en el capítulo V “Recursos económicos” del descrito título constitucional se expone mediante el artículo 270 que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tiene la potestad de generar recursos propios y participar de las rentas del Estado (Constitución, 2008). La generación de recursos propios en su mayor medida se encuentra destinada a los Gobiernos Autónomos Locales.

De la misma manera este instrumento de autoridad determina cuales son los porcentajes de participación de los recursos del Estado por parte de los gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo, uno de los hitos constitucionales en el marco de la descentralización fiscal es el señalamiento de que las asignaciones serán oportunas, directas, automáticas y predecibles. Estas asignaciones se efectúan desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional hacia las respectivas cuentas de los GAD.

En este contexto, estos cuatro principios son parte de la innovación normativa que trae consigo la Constitución del 2008. A través del artículo 272, se establece los criterios que se deben tomar en cuenta para que se efectúen las transferencias y que presentamos más adelante en los instrumentos de tesoro. En esta línea de ideas en el artículo 273, se determina que a partir del 2008 toda competencia descentralizada va acompañada de los respectivos recursos económicos con el objetivo de evitar a la antigua práctica de asignar competencias y no recursos o recibir recursos sin asignación de competencias. Además, la Constitución

establece la participación de los GAD en las rentas producidas por la extracción de recursos no renovables que se encuentren en su territorio.

Con esto la Constitución provee las bases mediante las cuales la política de descentralización fiscal debe operar. Estas bases se operativizan a través otros instrumentos de autoridad, que son: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) en donde además de estructurar el proceso de descentralización fiscal también se establecen los lineamientos de las transferencias intergubernamentales y el costeo competencias.

Así mismo, estos instrumentos establecen la manera en que las nuevas competencias descentralizadas se financiaran, la estructuración, funciones y aspectos que tienen que considerar las comisiones de costeo de competencias. Fuera de esto y en un marco de descentralización fiscal más específico, el COOTAD primeramente da normas generales de los recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para luego dar paso a los tipos de recursos que los GAD poseen mediante el Art. 171.

Recursos que son mencionados en páginas siguientes en el apartado de instrumentos de tesoro. Así mismo, este instrumento de autoridad establece los impuestos que pueden ser cobrados por los GAD locales a través de los artículos 185 y 489, estructurando también las características de los impuestos municipales o metropolitanos presentando además las respectivas bases imponibles de acuerdo al impuesto.

Al mismo tiempo, se afirma la autoridad tributaria de los GAD mediante el Art. 186 concediéndoles la potestad de crear, exonerar, modificar o eliminar tasas, contribuciones especiales y tarifas a través de ordenanza (COOTAD, 2012) señalando las situaciones en donde el GAD puede hacer efectivo el uso de la potestad tributaria establecida en el COOTAD.

El COOTAD también establece mediante los artículos 173, 175, 176, 188, 189 y 190, los porcentajes de participación en los recursos del Estado desde el PGE por parte de los gobiernos subnacionales y la organización mediante la cual se hacen efectivas. Así mismo, regulariza la participación de rentas en la explotación o industrialización de recursos no renovables.

Este instrumento de autoridad plantea dentro de sí los principios de participación en las rentas del Estado: Subsidiaridad, solidaridad y equidad territorial, las cuales son seguidas por las políticas de descentralización y su dimensión fiscal. En este marco, el COOTAD organiza los tipos transferencias que existen del Estado central al Estado Subnacional mediante el Art. 189 indicando tres tipos de transferencias:

1. Transferencias para la equidad territorial; 2. Transferencias para financiar nuevas competencias y 3. Transferencias compensatorias. Además de establecer los criterios y ponderadores del modelo de equidad territorial que se ejecuta en el primer tipo de transferencias mencionado.

En esta línea de ideas el Art. 198 hace referencia al destino o direccionamiento de las transferencias. Mencionado que las transferencias intergubernamentales pueden financiar el 30% de los gastos permanentes y el 70% de los gastos no permanentes. Igualmente se establece que las transferencias para financiar nuevas competencias solamente deben ser direccionadas para esta acción y las transferencias compensatorias por explotación de recursos deben canalizarse para iniciativas de desarrollo humano, protección de la naturaleza y el ambiente.

De la misma forma el COOTAD da la potestad de acceder a créditos externos e internos a los GAD, siempre que este endeudamiento se encuentre contemplado dentro de los parámetros constitucionales y de la respectiva ley de finanzas públicas en donde además se considera el límite del endeudamiento subnacional. Por su parte el COPLAFIP complementa las normas establecidas en el COOTAD a través del establecimiento de reglas fiscales para garantizar el buen funcionamiento de las finanzas públicas indicando como los GAD deben manejar su presupuesto. Además, junto al COOTAD se estipulan las áreas de gasto.

En este contexto el COPLAFIP, menciona que los egresos permanentes se financian solamente con ingresos permanentes pudiendo estos últimos financiar también los egresos permanentes (COPLAFIP, 2010). Además, este código establece como deber de los GAD formular y ejecutar políticas para gestión del territorio que luego deben ser plasmadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (COPLAFIP, 2010) que se deben encontrar en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Es decir, el COPLAFIP plantea las bases legales de la planificación y finanzas públicas siendo uno de los principales instrumentos de la política de descentralización fiscal

al responder a las definiciones y estructuras legales de las finanzas de los GAD. En otras palabras, en este código se conceptualiza y se señala lo referente a los ingresos, egresos y deuda de los gobiernos subnacionales. Señalamientos que son retomados y complementados con el COOTAD.

En este contexto, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) presenta los lineamientos para la inversión y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos destinados a los GAD en donde para una correcta utilización de los mencionados se presenta la planificación. Este plan considera la capacidad recaudatoria de los GAD como un factor clave para mejorar la eficiencia de los mismos permitiendo el correcto ejercicio de las competencias (Balaguer, Prior y Vela, 2003 citado por SENPLADES, 2013) asignadas al nivel de gobierno correspondiente tratando de alejarse de la dependencia de las transferencias intergubernamentales.

Por otra parte, otro instrumento de autoridad es el Plan Nacional de Descentralización que presenta los objetivos del proceso de descentralización: Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país (CNC, 2012). En el marco de lo fiscal, el plan menciona que con el objetivo de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos se promueve el traspaso de competencias y la transferencia de recursos.

Indicando que la descentralización fiscal tiene que ser un proceso sostenible para lo cual se establecen políticas que garanticen: “ingresos permanentes; redistribución de recursos que aseguren la equidad territorial y una mayor calidad en el gasto público, endeudamiento responsable en el tiempo para financiar inversión, principalmente” (CNC, 2012).

Políticas que deben encontrarse enmarcas en un sistema transparente de rendición de cuentas y de libre acceso a la información (CNC, 2012). De esta manera, este plan en el marco de lo fiscal e interacciones entre niveles de gobierno se enfoca al fortalecimiento de:

1. El traspaso de competencias con recursos;
2. Creación de instrumentos que permitan ejercer la recaudación y administración de impuestos, tasas, tarifas y contribuciones;
3. Complementar el nuevo sistema de transferencias intergubernamentales apoyados en los criterios constitucionales;
4. Fortalecer el principio de solidaridad en las transferencias poniendo al Estado como ente redistribuido de los recursos y bienes públicos;
5. Motivar el endeudamiento responsable,
6. Garantizar el libre acceso a la información para la descentralización fiscal (CNC, 2012).

Asimismo, el Plan Nacional de Descentralización en nuestro contexto investigado sirve como un instrumento complementario a la Constitución, al COOTAD y al COPLAFIP. Dando un gran enfoque hacia el costeo y descentralización de las nuevas competencias.

A escala local, la política de descentralización fiscal cuenta con algunos instrumentos de autoridad, como: Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) y Ordenanzas, Acuerdos o Resoluciones locales o metropolitanas. El primer instrumento es generado por cada gobierno autónomo local y se debe encontrarse articulado con las finanzas locales para el cumplimiento correcto de metas.

Los demás instrumentos descritos son los más relevantes a nivel de gobierno local y metropolitano en especial la Ordenanza por ser la forma en que la facultad normativa concedida a los gobiernos provinciales, locales y metropolitanos a través de la Constitución y el COOTAD se materializa. Siendo las ordenanzas tributarias una de las herramientas más importantes en nuestro caso de estudio por conceder al GAD la potestad para generar ordenanzas tributarias, modificarlas, suprimirlas o exonerarlas.

Cada gobierno autónomo local hace uso de esta facultad de acuerdo al criterio del personero municipal y del consejo cantonal. El uso de esta facultad se ve reflejado en los porcentajes de generación de recursos propios.

Instrumentos de Tesoro

Como en toda Política Pública los instrumentos de tesoro juegan un papel preponderante al ser estos los que garantizan la correcta ejecución de la política. Dentro de nuestro marco de análisis estos instrumentos son sumamente importantes al ser una Política Pública guiada hacia la distribución, asignación y generación de recursos económicos mediante la cual se financian los gobiernos subnacionales.

Siendo las fuentes de obligación tributaria municipal y metropolitana estipuladas en COOTAD Art. 489 son: 1. Las leyes que crean tributos para la financiación de servicios locales asignado la recaudación total o parcial; 2. Las leyes que facultan al nivel local a aplicar tributos concernientes a este nivel de gobierno; y las 3. Ordenanzas municipales o metropolitanas sometidas a las respectivas leyes (COOTAD, 2012).

De esta manera, la política de descentralización fiscal tiene cuatro fuentes de financiamiento estipuladas en el COOTAD: a. Ingresos propios de gestión; b. Transferencias

desde el PGE, otro tipo de transferencias, legados y donaciones; c. Participación del capital generado a partir de la explotación de recursos naturales existentes en la zona que son otra forma de transferencias y; d Recursos provenientes de financiamiento o endeudamiento.

En este marco, los Gobiernos Autónomos Locales (municipales y metropolitanos) poseen facultad tributaria es decir “pueden crear, modificar, exonerar o suprimir, mediante ordenanza, tasas, tarifas y contribución especial de mejoras (CEM) generales o específicas” (SENPLADES, 2015). Estas modificaciones en las tasas municipales se encuentran condicionadas a proceso de planificación que incrementen el valor del suelo, la ampliación de servicios públicos, el uso de bienes públicos, por nuevas obras o la regulación para captar plusvalías (SENPLADES, 2015).

La creación de tasas es privativa del alcalde siendo establecidas mediante ordenanza lograda a partir del debate en el Consejo Cantonal (COOTAD, 2012). Es decir, cada gobierno local de acuerdo a sus necesidades, planificación, proyectos políticos o intereses establece esta herramienta. En este marco el COOTAD Art. 568, sugiere algunos de los servicios que pueden ser grabados mediante tasas, estos son:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones; b) Rastro; c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público; e) Control de alimentos; f). Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; g) Servicios administrativos;
- h) Alcantarillado y canalización; i) otros servicios de cualquier naturaleza (COOTAD, 2012: 212).

Siendo estas tasas algunos de los instrumentos de financiación de la política. En este contexto también existen impuestos municipales y metropolitanos establecidos desde el nivel central de gobierno.

Conformando los impuestos metropolitanos y municipales estipulados por la Ley la otra parte de los ingresos propios de los GAD locales. Estos impuestos poseen dos modalidades pueden ser exclusivos, para la financiación local o pueden funcionar por copartición, es decir, se encuentran dentro del presupuesto local y estatal. Así mismo pueden tener carácter general o particular.

En el primer caso, pueden ser impuestos de aplicación general para el régimen local o metropolitano, y en el segundo, son impuestos específicos para uno o más municipios

(SENPLADES, 2015). Existen doce tipos de impuestos de orden local estipulados en el COOTAD, estos son:

a. Sobre la propiedad Urbana; b. Sobre la propiedad Rural; c. De alcabalas; d. Sobre vehículos; e. A los espectáculos públicos; f. A las utilidades en la transferencia de predios urbanos y su plusvalía; g. Al juego; h. Del 1,5 por mil de los activos totales; i. Sobre los inmuebles no edificados; j. Sobre los predios no edificados en zonas de promoción inmediata; k. Propiedades obsoletas. La base imponible de cada impuesto está sujeta a las diversas realidades municipales y metropolitanas (COOTAD, 2012).

La otra modalidad de financiamiento de la política estudiada son las transferencias desde el PGE que se encuentran tuteladas por los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad territorial. El COOTAD en el artículo 189 establece tres modalidades de transferencias: 1. Transferencias desde el PGE para garantizar la equidad territorial; 2. Transferencias para financiar nuevas competencias y 3. Transferencias compensatorias por la explotación de recursos naturales de la zona.

En este contexto el artículo 271 de la Constitución del 2008, expone que los GAD participaran de no menos del 15 % de los ingresos no permanentes y el 5 % de los ingresos permanentes. Señalado esto, nos referimos a las transferencias que sirven para garantizar la equidad territorial mediante el modelo que lleva el mismo nombre y que fue implementado a partir de ejercicio fiscal del año 2011. Este “modelo transfiere los recursos provenientes del 21 % de ingresos permanentes y el 10 % de los no permanentes del PGE” (SENPLADES, 2015: 49) sumados los dos y se compone de dos montos el A y el B. “Buscando equilibrar las disparidades económicas que existen en los territorios” (S1, 2015, entrevista).

En este marco, se distribuye el “monto excedente del total del 21 % de ingresos permanentes y 10 % de los ingresos no permanentes (Monto B), restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas hasta el año 2010 (Monto A)” (SENPLADES, 2015: 49). El monto resultante se distribuye a los gobiernos subnacionales en una proporción del 27 % para los GAD provinciales, 67 % para los municipales y el restante 6 % entre las juntas parroquiales rurales.

Es decir, el monto A esta conformado por todas las leyes (preasignaciones) y las varias transferencias de distinto origen que concedían recursos a los GAD hasta el 2010 y que fueron derogadas en el 2011, menos la “Ley 010 y 047 que compensan a los GAD en cuyos

territorios se generan, explotan o industrializan recursos no renovables” (Jarrín y Pareja, 2013: 2) que fueron ratificadas en el actual modelo de transferencias.

El monto B es el monto total (suma de ingresos permanentes y de ingresos no permanentes) restado del monto A correspondiente al respectivo nivel de gobierno. Para la asignación de estos recursos o el cálculo del monto B se ejecuta la siguiente fórmula:

$$R_i = \left(\sum_{j=1}^7 Z_i^j \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i$$

Fuente: SENPLADES, 2012

Esta fórmula se encuentra compuesta por siete componentes que son: 1. El índice que representa al GAD específico; 2. Índice de criterios establecidos en la Constitución; 3. El monto que recibe el GAD; 4. Datos que corresponde al GAD para el criterio j; 5. Población ponderada por territorio; 5. Monto total a repartir en el criterio j; y 6. El valor que permite que el total de asignaciones efectuadas sea igual al monto a repartir (SENPLADES, 2012).

De la misma forma, el monto B se sustenta en siete criterios constitucionales mediante los cuales es distribuido entre los GAD. Medidos a través del coeficiente que resulta de la ejecución de la fórmula anteriormente descrita. Coeficiente que trata de captar con la mayor precisión posible las realidades individuales de cada GAD (SENPLADES, 2015). Los criterios mencionados son:

a. Tamaño de la población; b. Densidad poblacional; c. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas; d. Logros en el mejoramiento de niveles de vida; e. Esfuerzo fiscal; f. Esfuerzo administrativo; g. Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo de cada GAD (SENPLADES, 2015).

Del total del monto a asignar estos parámetros tienen un peso de acuerdo a cada criterio de distribución que se encuentran establecidos mediante la transitoria octava del COOTAD.

Tabla 11: Ponderadores para el año 2011-2013

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de nivel de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Cantón	10 %	13 %	50 %	5 %	6 %	6 %	10 %

Fuente: SENPLADES, 2015

Esta ponderación se encuentra condicionada a las transitorias del COOTAD y los criterios constitucionales de asignación. Estos criterios se reconsideran cada cuatro años. Modificación que es efectuada por el CNC, SENPLADES, el organismo rector de las finanzas públicas y representantes de los gremios subnacionales quienes mediante una evaluación dan una nueva ponderación de los criterios territoriales (SENPLADES, 2015).

En esta línea de ideas el CNC es el encargado de anualmente proporcionar los nuevos ponderadores de los criterios constitucionales mencionados en la parte superior. Esta modificación tiene por objetivo mejorar la eficiencia de los GAD y el descenso anual de la ponderación del criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI), fomentando la reducción de la pobreza por NBI.

De la misma manera se da más peso paulatinamente a los criterios de mejoramiento de nivel de vida y esfuerzo fiscal mediante el ya mencionado incremento del peso en la ponderación de estos criterios, que persiguen que cada GAD genere sus propias estrategias con el objetivo de ser más eficientes para poder tener porcentajes altos en los criterios considerados para las transferencias. Lo que significaría una mayor transferencia al GAD.

Es decir, mediante todas estas estrategias y legislación el modelo actual de trasferencias compendia las antiguas preasignaciones imponiendo un orden sobre el antiguo caos legal que existía en la distribución y asignación de los recursos del Estado hacia los gobiernos subnacionales, igualmente que rescató dos antiguas leyes para compensar a los GAD en donde se explotan recursos naturales (Jarrín y Pareja, 2013).

El otro instrumento de tesoro del que se encuentra compuesta la política de descentralización fiscal, es el de endeudamiento interno o externo. Este instrumento se usa para financiar obras que los GAD con el objetivo de lograr “mayor desarrollo de los territorios, para lo cual los recursos de endeudamiento se deben destinar exclusivamente a inversión pública que potencia una mayor prestación de bienes y servicios públicos” (Jarrín

y Salazar, 2013: 4), estos recursos no pueden cubrir gastos permanentes y son destinados a financiar únicamente egresos no permanentes.

Para promover un endeudamiento responsable, mediante el COPLAIFP se establece el límite del endeudamiento subnacional que se centra en dos principios: El primero es que el endeudamiento de un GAD no podrá ser superior al 200 % de su ingreso y que el servicio anual de la deuda (amortización e intereses) no deberá sobrepasar el 25 % de los ingresos totales anuales (SENPLADES, 2015).

Con esta herramienta se ha logrado que la antigua estructura de endeudamiento cambie, disminuyendo considerablemente el endeudamiento externo e incrementándose el endeudamiento interno mediante la banca pública a través del Banco del Estado que ha proveído a los GAD locales, en nuestro caso al 2011 del 66,2 % de los créditos de este nivel de gobierno que en el 2007 representaba un porcentaje del 32 % y el restante 68 % respondía a endeudamiento con externos (Anexo 4).

En este marco, las garantías para estos créditos pueden ser concedidas por el gobierno central tanto para créditos externos o internos cuando el GAD demuestre su capacidad de pago sujeta a las dos condiciones anteriormente mencionadas. En este sentido, este modelo establece que para que se otorgue una garantía soberana se debe crear mecanismos para que el GAD restituya los valores garantizados en caso que el Estado asuma el pago de la deuda garantizada. Con esto se pretende evitar las antiguas prácticas de algunos gobiernos locales que se endeudaban para luego declarar el no pago de la deuda causando que el Estado asumiera una deuda contraída con terceros.

Instrumentos de organización

La política de descentralización fiscal presenta dos niveles de organización: Uno que se encuentra vinculado directamente a la esfera estatal central y el otro es la organización en el nivel subnacional, estos dos niveles conviven en continua interacción regulada mediante las respectivas normas legales. Estos niveles se encuentran adheridos al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) que compendia “normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público deben gestionar” (COPLAIFP, 2010: 24) enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo y las diversas Políticas Públicas.

Mencionado lo anterior, a nivel central la estructura organizacional de la política estudiada está anclada a algunas secretarías nacionales y al sector público financiero como el: Ministerio de Finanzas quien es el encargado de manejar la política fiscal del país siendo el ente rector de las finanzas públicas. Dentro de su organigrama, este ministerio cuenta con la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y su Dirección Nacional de Gobiernos Autónomos Descentralizados que es la encargada de coordinar las relaciones con las diferentes dependencias del Ministerio. De la misma manera, en esta dependencia se ejecuta las correspondientes fórmulas para la asignación de recursos a los GAD.

Este nivel organizativo es el encargado de receptor la información fiscal y financiera de los organismos subnacionales con el fin de generar estadísticas fiscales internas sobre: activos, pasivos, ingresos, gastos y financiamiento. Teniendo por misión: “Coordinar, analizar, gestionar, supervisar y evaluar las relaciones fiscales que mantiene el Estado Central con los GAD, que garanticen la sostenibilidad de las finanzas del sector público en su conjunto” (Ministerio de Finanzas, 2015: 1).

Al mismo tiempo. Esta dirección es la encargada de: Requerir información sobre el uso de los recursos públicos, formular lineamientos normas técnicas, elaborar informes de costeo de competencias, evaluar riesgos fiscales, evaluar riesgos crediticios y capacidad de endeudamiento, formular proyectos de creación de acuerdos ministeriales para la regulación de ingresos, gastos, financiamiento, activos pertenecientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (Ministerio de Finanzas, 2015).

Así mismo otra de las entidades pertenecientes al sector público financiero que modelan el organigrama de funcionamiento de la política analizada es el Banco del Estado que sirve como la entidad crediticia de los gobiernos subnacionales. Estando en una continua interacción con el Ministerio de Finanzas para proporcionar, evaluar y asignar los créditos a los Gobiernos Subnacionales que los requieran.

De la misma manera conformando la estructura organizativa de la política de descentralización fiscal se encuentra la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que está estrechamente relacionada al proceso descentralización. Secretaría que dentro de su estructura organizativa funcional cuenta con la Subsecretaría General de Democratización del Estado que es la encargada de dar seguimiento al proceso de descentralización y a sus respectivas políticas (SENPLADES, 2012).

Además de asesorar y colaborar con las respectivas instancias que manejan el costeo de competencias generando las debidas metodologías. Articulando el proceso de desconcentración y descentralización, creando un canal de interacción entre los organismos del Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta subsecretaria se subdivide en la Subsecretaria de Cambio Institucional y la Subsecretaria de descentralización.

La última se encuentra compuesta por tres direcciones entre las cuales está la Dirección de Descentralización Fiscal que es la encargada de “ser la unidad generadora de procesos e insumos técnicos de descentralización fiscal que contribuyan a la equidad territorial y a los objetivos relacionados con el PNBV” (SENPLADES, 2012: 1).

En este marco las instancias que son encargadas de llevar a cabo la articulación y diálogo entre el gobierno central y los GAD son las Subsecretarías Zonales las cuales coordinan el proceso de desconcentración y descentralización a nivel subnacional.

Es necesario mencionar cómo parte de la estructura organizativa de la política estudiada, al Consejo Nacional de Competencias que se encuentra dentro del Sistema Nacional de Competencias. Consejo que fue creado con los objetivos de la asignación y regulación de nuevas competencias a los gobiernos subnacionales además de regular la sobreposición de competencias entre los niveles de gobiernos, fomentar el fortalecimiento institucional y manejar el costeo de competencias. Es decir, es el organismo encargado de generar parte del diálogo multinivel necesario en el proceso de descentralización (CNC, 2015).

Refiriéndonos al segundo nivel de organización de la política o el nivel subnacional encontramos a sus tres gremios: La Asociación de Municipalizados del Ecuador (AME), el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE). Los cuales intervinieron tanto en la reformulación de la política como representantes institucionales y como receptores de la política que velan por los intereses de sus respectivos representados.

El papel más significativo de estas asociaciones se dio en la fase de reformulación de la política en donde por medio de sus técnicos y el diálogo con los especialistas del gobierno central lograron adherir algunas propuestas a las actuales políticas de descentralización.

En el contexto de nuestra investigación, el nivel organizativo que nos incumbe de manera especial es el nivel local. Que organizacionalmente se encuentra constituido por un Consejo Municipal y las respectivas comisiones que se encuentran vinculadas al manejo económico y financiero de los recursos de los GAD municipales ya que el Consejo Cantonal posee la facultad legislativa en su nivel de gobierno que se hace efectiva mediante la emisión de Ordenanzas municipales o metropolitanas.

Así mismo, dentro estructura orgánica funcional de los GAD locales se halla la dirección Financiera y la tesorería o las instancias que ejecutan estas funciones de acuerdo al correspondiente municipio. Es así que, la dirección financiera es la encargada de manejar y administrar los recursos económicos y financieros tanto en ingresos y gastos del respectivo municipio y lo estipulado en el COOTAD, teniendo como responsable al director financiero. Esta dirección además es la encargada de procesar la formulación de los presupuestos para presentarlos ante el alcalde y el Consejo Cantonal para su aprobación.

Siendo este nivel el canal receptor de la asignación de recursos del Estado central y los de autofinanciación estipulados en la ley. En este marco, la tesorería funciona como la instancia receptora física de las transferencias y los otros tipos de ingresos por medio de las respectivas cuentas de los GAD municipales o como bien funcionen.

Modelo de elección de instrumentos, política de descentralización fiscal

Tabla 12: Modelo de elección de instrumentos sustantivos

Nivel de capacidad del Estado	Nivel de complejidad de subsistema de política	
	Alto	Bajo
Alto	Mercado o instrumentos de subsidio.	Provisión directa de bienes y servicios.
Bajo	Regulación e información.	Asociaciones comunitarias, comunidad y familias.

Fuente: Adaptado de Howlett, 2005

Se clasifica al subsistema de la política de descentralización fiscal como complejo, al presentarse varios actores subnacionales que no se reducen a sus gremios sino más bien se presentan como cada uno los gobiernos provinciales, locales y parroquiales.

En este contexto, la elección de los instrumentos sustantivos no entra en un campo de provisión directa de bienes y servicios al presentarse los gobiernos subnacionales y en nuestro caso, los locales como proveedores de bienes y servicios⁴. Así, la política de descentralización fiscal privilegia dos tipos de elección de sus instrumentos. Los primeros son los instrumentos de subsidio, expuestos mediante las transferencias intergubernamentales y los segundos, de regulación mediante los instrumentos legales en cuanto a la generación de recursos propios, endeudamiento subnacional o en un marco más general, el COOTAD y las normativas subnacionales.

El privilegio por parte del Estado de estos últimos instrumentos se da en un marco de poca capacidad del Estado central. Regulando al Estado subnacional para una óptima provisión de bienes y servicios. En cuanto a los instrumentos procedimentales, esta política muestra un porcentaje reducido de este tipo de instrumentos que como se ha mencionado anteriormente más bien existieron en la reformulación de la política. Siendo una política gobernada por instrumentos clásicos o legales antes que una política que privilegie instrumentos para fomentar las interacciones Estado-Sociedad.

Estilos de implementación de la política de descentralización fiscal

Tabla 13: Estilos de implementación de políticas

Capacidad estatal	Naturaleza de los objetivos	
	Alto (Complejos)	Bajo (Simples)
Alta	Voluntarismo institucional	Corporativismo regulador
Baja	Apoyo financiero directo	Abastecimiento público bajo control

Fuente: Adaptado de **Howlett**, 2005.

El estilo de implementación que plantea la política de descentralización fiscal ecuatoriana refleja un nivel bajo de capacidades estatales y objetivos complejos, en un marco en donde

⁴ Recordando que los gobiernos subnacionales son, el Estado, pero desde un contexto del desplazamiento del poder hacia abajo. El Estado central no es quien provee directamente los bienes y servicios públicos, sino que lo hacen los gobiernos subnacionales y en nuestro caso los gobiernos locales.

el Estado central no puede encontrarse presente en cada una de las provincias, cantones y parroquias, respondiendo ante la sociedad en un contexto de provisión de bienes y servicios públicos a través del Estado subnacional. Al mismo tiempo que el Estado central legitima sus acciones por medio de la aprobación o discusión de la política con los niveles inferiores de gobierno.

Entendiéndose además a los objetivos de la política como complejos en razón que se necesitan varios instrumentos para dar solución a un objetivo e intervenir en varios niveles del gobierno, que se traduce en brindar autonomía financiera al Estado subnacional. En este marco la PDF da privilegio a un estilo de implementación de apoyo financiero directo que se manifiesta a través del modelo de financiamiento de los gobiernos subnacionales, dándose un alto peso a los instrumentos de asignación de recursos por parte del Estado central y a los instrumentos de endeudamiento.

Combinación de instrumentos de la política descentralización fiscal

Tabla 14: Relación entre objetivos de la política y medios

				Instrumentos de la Política	
				Consistencia	Inconsistencia
Objetivos de la Política	de la	Coherente	Óptima	Ineficaz	
		Incoherente	Mal dirigida	Fallida o sub-óptimo	

Adaptado de: Michael Howlett y Jeremy Rayner, 2007

Al estar la selección de los instrumentos de la política condicionada a factores como el tipo de subsistema de la política y a las ideas de actores externos que permean dentro de la deliberación de los hacedores de Política Pública, la elección de los instrumentos de la política está orientada de una manera satisfactoria cuando los medios usados son coherentes con los objetivos planteados y son incoherentes cuando se plantea el caso contrario. Además, la política se considera consistente al momento en que existe un arreglo de política que considere la existencia e interacción de varios tipos de instrumentos e incluso niveles de gobierno para que la política cumpla con sus objetivos.

De esta manera, la política investigada en primer lugar, se presenta como correctiva de una falla del Estado existente en la Constitución de 1998 y las respectivas leyes de aquel entonces. Que en resumidas cuentas presentaba fallas en los instrumentos de asignación de

recursos, de endeudamiento y generación de recursos propios entre otras como el deficiente costeo de competencias y niveles bajos de autonomía financiera (Anexo 4), “reflejados en la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales no solamente de los municipios incluso en mayor medida en los Consejos Provinciales” (S4, 2012, entrevista) lo que restaba la autonomía de los gobiernos intermedios.

En este contexto, nuestro estudio señala brevemente las innovaciones en la política del 2008. Para luego presentar el análisis de la consistencia o inconsistencia de sus objetivos y medios. De esta forma, hemos entendido a los objetivos de la política de descentralización en dos niveles: 1. Objetivos generales del proceso de descentralización y autonomía; 2. Objetivos específicos de la descentralización fiscal. Se ha realizado esta división para poder efectuar un análisis más amplio considerando que la descentralización además rige por los principios de la autonomía.

Uno de los objetivos macro de la reforma del Estado del 2008 plasmados en la Constitución, respecto a la descentralización responde al fortalecimiento de este proceso junto a la autonomía. Tratándose en nuestro caso del refuerzo de la autonomía financiera que en el COOTAD la describe como el derecho de los GAD a:

1. Recibir transferencias desde el PGE que sean directas, predecibles, oportunas, automática y sin condiciones;
2. La capacidad constitucional de generar recursos propios y administrarlos (Gobierno Nacional, 2012).

En este marco dentro del COOTAD constan los principios que rigen la descentralización y la autonomía. Siendo un punto fundamental el principio de corresponsabilidad que en el marco fiscal apunta a la capacidad de un gobierno subnacional para financiar sus gastos mediante sus ingresos propios sin recurrir a transferencias o endeudamiento, caso que sería óptimo si existiera un equilibrio fiscal que en nuestro medio no se da por los marcados desequilibrios verticales (se gasta más de lo que se ingresa) y horizontales (disparidades en los territorios) que se tratan de compensar por medio de transferencias.

Es decir, la descentralización se enfoca como un medio para conseguir equidad social, territorial y fiscal en un marco de excelencia en la gestión pública, procesos participativos y autonomía. En nuestro contexto investigativo, la equidad se manifiesta a través de un sistema de distribución de recursos o un modelo de financiamiento subnacional que considere las

necesidades de cada provincia, cantón o parroquia. Además de la provisión de mecanismos para el autofinanciamiento y el crédito.

En un nivel específico, la descentralización fiscal apunta sus objetivos hacia el: 1. Gasto de acuerdo a las competencias; 2. Mayor autonomía financiera; 3. Generación de un sistema de transferencias enfocado en superar los desequilibrios fiscales; y 4. Reglas para normar el endeudamiento (SENPLADES, 2015).

Con esto entendemos al objetivo general de la descentralización fiscal y la autonomía financiera como el de brindar el mayor rango posible de autonomía no solamente en gasto de los gobiernos subnacionales sino en la generación de recursos propios a través del principio de corresponsabilidad fiscal. Así nuestro análisis apunta a verificar cuan coherentes son los objetivos de la política analizada con los instrumentos elegidos por los tomadores de decisión.

De esta manera, en un primer momento presentamos un análisis de instrumentos relacionado con los objetivos específicos de la descentralización fiscal que se dictan en un marco de carácter operativo para luego contrastar los objetivos generales, en donde se incorpora al análisis la autonomía fiscal exponiendo como esta política responde a un proceso macro de descentralización fiscal y autonomía más allá de los objetivos específicos.

La política se estructura a través de una combinación de instrumentos sustantivos de información, autoridad, tesoro y organización y en menor porcentaje de instrumentos procedimentales. Medios que se manifiestan mediante instrumentos de autoridad como: El COOTAD, el COPLAFIP a nivel nacional y las ordenanzas fiscales a nivel local.

Brevemente, en cuanto a los instrumentos de información la política se alimenta de información provista por los gobiernos subnacionales, quienes canalizan la información contable y financiera hacia el Ministerio de Finanzas y el Banco del Estado que se encargan de distribuirla a instancias como la SENPLADES y la sociedad civil en la medida que es posible. De la misma manera, como instrumento procesal de información y organización se presentan las mesas de diálogo con la sociedad y el Estado subnacional que existieron temporalmente en la etapa de reformulación de la política.

Así mismo, exponiendo superficialmente los instrumentos de organización, la política utiliza instrumentos preexistentes en las dimensiones multinivel, que es la organización institucional dictada por la ley. Organización existente en todos los municipios con el fin de

responder a las cuestiones financieras y a la interrelación multinivel que es intrínseca en la política, además de la creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC) con miras de coordinar las interacciones Estado-Estado en cuanto a la descentralización obligatoria de competencia y la asignación de los respectivos recursos económicos.

Proceso que es coordinado y llevado a cabo por el CNC y representantes de los gremios subnacionales y la SENPLADES. En el marco de los instrumentos de tesoro mediante el COOTAD y el COPLAFIP se presentan los diferentes medios que se han utilizado para llevar a cabo la política que se manifiestan principalmente mediante instrumentos legales que regulan el tipo de ingresos que tienen los gobiernos subnacionales.

En este contexto, en el caso del primer objetivo específico de la descentralización fiscal o el establecimiento del gasto de acuerdo a las competencias se instrumentaliza mediante la Constitución y el COOTAD que establecen la descentralización de competencias con un carácter obligatorio y progresivo lejos del sistema constitucional de 1998, que establecía un sistema uno a uno o descentralización a la carta.

Así, en el contexto de la responsabilidad de gasto de acuerdo a las competencias, el actual modelo de descentralización tiene una estructura propia para evaluar el costeo de competencias como lo es el CNC, quien es el encargado de evaluar la factibilidad de traspasar una competencia desde el Estado central al Estado subnacional con los debidos recursos para la correcta ejecución de la competencia, situación que en el modelo de 1998 no se presentaba volviendo ineficiente al proceso de descentralización.

Una vez mencionado lo anterior encontramos coherencia y consistencia óptima sobre el objetivo analizado por la razón de que presenta un instrumento que regulariza el endeudamiento subnacional en el un caso y se establece un orden en el traspaso de competencias y el gasto que estas implican.

Esta consistencia entre instrumentos y medios se manifiesta en el momento en que la política presenta por un lado un andamiaje organizacional que permite llevarla a cabo, un sistema de información que en este caso se da mediante el diálogo existente entre el Ministerio de Finanzas o el Banco del Estado con los gobiernos subnacionales, un marco de autoridad que se manifiesta en el COOTAD y las ordenanzas que generan los respectivos gobiernos locales y en el marco de los instrumentos de tesoro, el establecimiento de que cada competencia descentralizada sea acompañada por los debidos recursos económicos

Respecto al objetivo de generar mayor autonomía financiera, la política es coherente y consistente con sus objetivos ya que presenta los instrumentos necesarios para que esta se ejecute por parte de los gobiernos locales o el nivel correspondiente de gobierno. Constando de una normativa que permite a los gobiernos locales fuera de tener impuestos para cobro municipal o metropolitano, generar ordenanzas fiscales para la creación, modificación, eliminación de tasas y contribuciones especiales de mejora.

Así mismo, se guarda consistencia en el marco de que existe una organización a nivel nacional estructurada a través de la norma. Organización preexistente a la calibración de la política. En otras palabras, se mantiene un arreglo de política que sería lógico si el objetivo de la política hubiese sido solamente formular e implementar instrumentos para la generación de recursos propios sin esperar y si no existiera un planteamiento de autonomía financiera y corresponsabilidad.

En cuanto al objetivo del sistema de transferencias, los tomadores de decisión de acuerdo a los criterios constitucionales y cargas de competencias de los gobiernos locales direccionaron el 67 % de la suma del 21 % de ingresos permanentes y el 19 % de los ingresos no permanentes del PGE. Con el objetivo de distribuir estos recursos se aplica el mencionado Modelo de Equidad Territorial que considera dos montos, uno A y uno B.

Brevemente, el monto A es el total de transferencias que les correspondía a los GAD por ley hasta el 2010 y el monto B es el “es el excedente del total del 21 % de ingresos permanentes y 10 % de ingresos no permanentes, restado el monto A” (CNC, 2012: 32) y la repartición del mismo se efectúa mediante siete criterios establecidos en la Constitución.

Una vez mencionado esto, efectivamente, por un lado existe una calibración a la política de descentralización de 1998. Presentándose además coherencia en los instrumentos ya que por medio del COOTAD se termina con el laberinto fiscal existente hasta el 2008 (Anexo 5) que volvía a las transferencias inequitativas al estar las preasignaciones guiadas solamente a ciertos gobiernos municipales o metropolitanos es decir existe una democratización de las transferencias.

Tenemos que mencionar que al dar este estudio prioridad a la dimensión cualitativa, direccionamos nuestro análisis sobre las fallas de implementación a través de los instrumentos planteados por Howlett y no sobre estadísticas fiscales que demuestren si existe o no en forma numérica equidad territorial y equidad. Una vez aclarado esto, la calibración

de la política del 2008 a través de la Constitución concentro todas las preasignaciones en tres tipos de transferencias que dan un orden al modelo de transferencias intergubernamentales ecuatoriano anteriormente caótico.

Pasando de las más de 16 preasignaciones a: 1. Transferencias para nuevas competencias, 2. Transferencias mediante el modelo de equidad territorial y 3. Transferencias para el financiamiento de nuevas competencias. Las cuales al estar gobernadas por los principios como: Ser predecibles, directas, oportunas y automáticas mencionadas en la constitución y el COOTAD artículos 271 y 190 respectivamente, “rompen con las antiguas lógicas, cómo la de que el gobierno provincial o local tuviera un tramitador en el Ministerio de Finanzas para que se agilice las transferencias” (S4, 2015, entrevista) ya que ahora las transferencias pasan a ser automáticas.

De esta forma, podemos observar como el objetivo de generar un sistema de transferencias es coherente y consistente mediante el modelo de equidad territorial y los demás instrumentos de autoridad, información, organización que lo acompañan.

Además, el modelo de equidad contempla seis criterios constitucionales para la asignación de recursos que se enfocan en captar de la mejor manera las realidades subnacionales para la respectiva asignación de recursos, lo que se refleja en el crecimiento paulatino de las transferencias (Anexo 6). Estas asignaciones aumentan anualmente de dos maneras, la una en los gobiernos locales que experimenten un alto desarrollo territorial basado en los criterios constitucionales y la otra en los gobiernos locales que presentaren un menor desarrollo recibiendo una mayor asignación de recursos por parte del Estado.

Es decir, si analizamos este instrumento de una manera aislada de los demás como lo hemos venido haciendo la política resulta coherente y consistente debido a que responde a sus objetivos mediante toda una organización y legislación que hace posible su funcionamiento. Este objetivo también se ve materializado en la creación de *Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados SIGAD*, mediante el cual se evalúa el cumplimiento de metas del PNBV y el Plan local de desarrollo que son uno de los criterios para calcular el monto B.

Continuando la idea, la política presenta coherencia y consistencia si se analizan los objetivos y medios de manera aislada y sin tomar en cuenta el objetivo general de la política de descentralización que en nuestro caso se direcciona hacia la generación de un nivel de

autonomía financiera. Es así que si adherimos al análisis los objetivos de la autonomía financiera junto al principio de corresponsabilidad fiscal que consta en el COOTAD observamos una contradicción entre objetivos y medios que se manifiesta a través de los instrumentos planteados en la política.

De esta manera, en un primer momento al tener los gobiernos locales prácticamente asegurada la transferencia directa del monto A, a pesar de que pudieran ser ineficientes en algunos de los criterios planteados en la Constitución, traza la primera inconsistencia a razón de que al tener segura esta transferencia se resta en cierto grado el incentivo para generar recursos propios.

Aunque por otro lado por medio del monto B que se rige por los seis criterios constitucionales (población, densidad poblacional, NBI, mejora de niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas) se intenta dar valor al esfuerzo fiscal de los gobiernos autónomos por medio de las ponderaciones establecidas por el CNC. Ponderaciones que varían después de dos años de la primera modificación cada cuatro años. En este marco, el peso de asignación al esfuerzo fiscal fue 6 % frente a un 50 % de NBI y un 5 % de mejora de nivel de vida, 10 % de población, 13 % de densidad poblacional, 6 % de esfuerzo administrativo y 10 % de cumplimiento de metas.

Es decir, el peso que se dio al esfuerzo fiscal fue sumamente bajo manteniendo una mayor asignación de recursos a los gobiernos con un mayor nivel de NBI. Niveles que se pretende disminuyan por medio del criterio de mejoras en la calidad de vida.

Criterios que fueron calibrados en el 2013 a través de la resolución N° 0003-CNC-2013 publicada en el registro oficial N° 930 del 10 de abril del 2013, estableciendo la modificación de la ponderación de forma anual con el objetivo de disminuir las NBI y mejorar la eficiencia de los GAD (SENPLADES, 2015). Aumentando paulatinamente los criterios de mejora en la calidad de vida y esfuerzo fiscal (Anexo 8).

En esta línea de ideas, debemos entender a la autonomía financiera más allá de la asignación de recursos del PGE, la capacidad de generar recursos propios, de endeudarse o tener la potestad de dirigir el gasto de una forma autonómica.

En otras palabras, al momento el COOTAD plantea como principio la autonomía en sus tres niveles y la corresponsabilidad fiscal. Los gobiernos locales en nuestro caso tienen que responder generando sus propios recursos para cubrir en cierto nivel sus gastos. Que

visto desde una perspectiva óptima no sería necesario que los GAD recurran ni a créditos ni a transferencias para cubrir sus gastos encontrándose en un equilibrio vertical (igualdad de ingresos y gasto público), caso que en la mayor parte de municipios u otros niveles de gobierno de Ecuador no sucede.

Escenario que se da por el propio diseño del modelo de financiación de los GAD. Siendo este modelo pensado como un modelo que da prioridad a las asignaciones desde el Estado central con el fin de nivelar los desequilibrios fiscales tanto verticales y horizontales sin plantearse herramientas para una eficiencia obligatoria en el esfuerzo fiscal por parte del gobierno subnacionales, sin que queramos desvirtuar el objetivo que persiguen las transferencias.

Situación similar a la acontecida de 1993 a 1999, en donde los ingresos propios de los municipios representaban el 36 % del total de ingresos. Porcentaje que se redujo a un 29 % al año 2010 por la aplicación de la Ley del 15 % y el aumento del precio del crudo al cual se encontraban relacionadas algunas preasignaciones (CNC, 2012). Desde la ejecución del modelo de equidad (2010) al 2011 las transferencias hacia los gobiernos locales han significado un 75 % de los ingresos sin tomar en cuenta créditos o endeudamiento. En este marco para el año 2013 los ingresos totales de los gobiernos locales fueron de \$ 4,432 millones de dólares de los cuales:

Un 46,2% por transferencias y aportaciones de capital e inversión recibidas; un 26,1% por financiamiento (con un 6,5% por endeudamiento público, del que un 3,3% es deuda externa y un 3,2% deuda interna; un 12,1% por saldos disponibles en caja y bancos; y un 7,5% por cuentas pendientes por cobrar y anticipos de fondos); un 9,4% por ingresos de impuestos municipales; un 8,6% por transferencias y donaciones corrientes; un 4,8% por recaudación de tasas municipales; un 1,7% por contribuciones de mejoras; un 0,9% por rentas de inversiones; un 0,8% por venta de activos (muebles e inmuebles); un 0,6% por ventas de bienes y servicios; un 0,4% por cobro de multas; y un 0,5% por concepto de otros ingresos (Gayo, 2014:1).

Lo que significa que del total, solamente el 17,4 % forma parte de los ingresos propios de los municipios locales. Las diferentes transferencias representaron el 54,8 % y el restante corresponde a endeudamiento. Lo que expone claramente una inconsistencia entre el modelo de financiamiento subnacional local frente a los objetivos de la autonomía financiera basándonos sobre el principio de corresponsabilidad fiscal. Al ser un modelo que fomenta la

dependencia financiera presentado un 9 % de incremento por año hasta el 2013 en el período 2007-2013 (Gayo, 2014).

En resumen, el objetivo de equidad en la asignación es coherente si se lo observa desde el punto de vista de la antigua normativa (Constitución, 2008 y Ley de Régimen Municipal) en donde el sistema de transferencias era caótico y con leyes para transferencias dispersas que beneficiaban a pocos gobiernos locales presentando el COOTAD un mecanismo único de distribución. Siendo incoherente desde el punto que la política no genera un instrumento que permite una verdadera autonomía financiera en cuanto a ingresos, fomentando una paulatina dependencia hacia el Estado central.

En un contexto de los arreglos de política de la descentralización fiscal, se presenta una combinación de instrumentos procesales y sustantivos en dos niveles. El primero en el contexto de la formulación de la política, en donde como se especifica en la tabla de instrumentos (Anexo 1) existieron instrumentos procesales en el grado que la política necesitó, es decir, generando el diálogo Estado central-Estado subnacional y expertos. Además, se planteó el COOTAD como la máxima expresión de los instrumentos sustantivos de autoridad.

El cual junto a la Constitución organizan prácticamente todo el proceso de descentralización y autonomía en el marco de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. Con esto podemos mencionar que esta es una política que posee consistencia en su organización tanto desde el nivel macro (COOTAD, COPLAFIP, CNC, MF, BE, PNVB) y a nivel micro los gobiernos locales (direcciones financieras) como receptores de la política poseen por ley la organización, autoridad, tesoro e información para que la parte de la política que ellos tienen que desarrollar se cumpla.

La otra combinación de instrumentos que presenta la política, es la que surge de la formulación, pero deja de lado en cierta medida a los instrumentos procedimentales dando un mayor peso a los instrumentos sustantivos, aunque podríamos mencionar la creación del CNC como un articulador del diálogo multinivel. Es decir, una vez establecida la política de descentralización fiscal el diálogo Estado central-Estado subnacional se reorientó hacia el traspaso de competencias por medio del CNC y a las interacciones que hacen posible el funcionamiento de la política.

La política se muestra como una estructura de autoridad, organizativa, que debe ser cumplida por sus varios actores. Desde el Ministerio de Finanzas, el Banco del Estado, SENPLADES y los distintos niveles de gobierno por medio de sus estructuras organizacionales y sus gremios. Articulándose una continua interacción Estado central-Estado Subnacional que en su punto final llega hacia la planificación y el presupuesto de cada gobierno subnacional.

En donde la generación de información interna sirve como engranaje para que la política funcione. Es decir, sino se genera información y sé la entrega al organismo rector de las finanzas públicas las transferencias se ven afectadas conforme no se entregue información de un criterio en específico. Por ejemplo, el no entregar información sobre el esfuerzo fiscal implica a que se no se le asigne este monto al GAD y se lo redistribuya entre el total de los GAD. Además de la información de planificación que es necesaria para la asignación del presupuesto local desde el PGE.

Al mismo tiempo, esta información también se utilizada con el objetivo de ser socializada a través de los portales gubernamentales para dar cumplimiento a la ley. En definitiva, al ser una política de asignación y producción de recursos, los instrumentos de tesoro toman un papel protagónico estando en una continua interacción con los instrumentos de autoridad, información y organización, de ahí su consistencia sub-óptima ya que de no existir uno de estos peldaños constitutivos de la política no funcionaria de la manera que lo hace a pesar de encontrarse una incoherencia entre el objetivo general de la descentralización y los instrumentos.

En esta línea de ideas, la mayor parte de instrumentos presentes en la política son una combinación de instrumentos sustantivos que se inscriben el marco de una gobernanza multinivel y legal. El primer tipo de gobernanza se exterioriza con el descentramiento del poder hacia abajo o en otras palabras los procesos de descentralización. El segundo tipo de gobernanza se muestra al momento que la política privilegia el uso de instrumentos legales con el fin de estructurar y regular el proceso de descentralización.

Es decir, esta política a pesar de estar prevista para fomentar la descentralización por medio del acercamiento del poder a la gente o crear empoderamiento ciudadano mediante la autonomía en el marco fiscal que es el que estamos analizando, no lo consigue por el mismo hecho que los instrumentos presentados para cumplir los objetivos planteados o replanteados

por los diseñadores de política, fortalecen la dependencia del Estado subnacional hacia el Estado central.

Finalmente, es importante mencionar la alta relevancia que toma la interacciones entre los varios niveles de gobierno ejecutadas a partir de los instrumentos estipulados en el COOTAD, el cual ha sido el encargado de programar las interacciones Estado-Estado subnacional.

CONCLUSIONES

Para el análisis de la política de descentralización fiscal fue pertinente presentar dos etapas de la política, en primera instancia un acercamiento hacia la política de 1998, exhibiendo sus fallas y los posteriores correctivos efectuados a partir del 2008. Y desde esa perspectiva abordar los objetivos y los medios de la propuesta del 2008 con el objetivo de tener una base contextual sólida.

Recuento temporal que presenta las fallas de la política de 1998 a través de entrevistas y la revisión de bibliografía especializada sin llegar en primera instancia a abordar las fallas de implementación mediante el modelo NATO ya que esto se realizó en el periodo 2007- 2010 que es lo que plantea la investigación y al considerar que realizar ese ejercicio sería demasiado amplio (1990-2014) lo cual no nos hubiera permitido analizar de correcta manera instrumento por instrumento como es requerido por el marco metodológico de Howlett.

Más bien este ejercicio permitió justificar la reformulación de la política analizada a partir del 2007 y desde ahí sí, ejecutar el modelo NATO en el cuarto capítulo de la instigación, teniendo en cuenta que los datos contextuales referentes a la política de 1998 se utilizaron para ubicar la política dentro de las dos reformas del Estado o las de los noventa y las de los años dos mil

De esta manera, al ser esta Política Pública el resultado de una reformulación, se presenta a nivel macro como una calibración de las políticas establecidas en 1998 por medio de la reforma del Estado que en cierta medida apuntó al fortalecimiento del territorio a través de un replanteamiento del modelo de descentralización que incluyó un ajuste de las competencias de los gobiernos subnacionales y su respectivo costeo, además del establecimiento de un nuevo modelo de financiamiento subnacional.

Este replanteamiento se presentó como la instrumentalización de los objetivos de la política de descentralización y en específico de la descentralización fiscal. Con este contexto los principales actores y las distintas interacciones se presentan entre los gremios subnacionales o las propias provincias, cantones o parroquias y las diversas instancias del Estado central que hacen posible el diálogo Estado central-Estado subnacional. Cabiendo mencionar la participación de actores externos al Estado en la instancia de formulación de la política.

Estas interacciones se manifiestan a través de los diversos instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, tanto sustantivos como procedimentales. Conformándose los arreglos de gobernanza complejos, dentro de un espacio de política intraburocrático ya que las interacciones de los instrumentos se dan no solamente en un nivel de gobierno, sino que son multinivel siendo esta una de las principales características de la política que además se encuentra estrechamente vinculadas al objetivo de autonomía financiera.

De esta manera, la política además se enfoca como multi-objetivos es decir por un lado se persigue descentralizar recursos, competencias y por el otro fortalecer la autonomía en sus tres niveles. Con esto los arreglos de gobernanza y la elección de los instrumentos se presentan en un marco de gobernanza jerárquico que posteriormente se transversaliza ya que la implementación es descentralizada.

Esta implementación surge a partir de la poca capacidad del Estado central y su lejanía hacia los gobiernos subnacionales que da como resultado el proceso de descentralización y en nuestro caso la descentralización fiscal y autonomía financiera que son el motor que mueve la descentralización, dando preferencia a un estilo de implementación de política de apoyo financiero directo con objetivos complejos ya que se necesita más de un instrumento para dar solución al objetivo general de la política.

Instrumentos que por las características de la política en su mayor parte son de carácter sustantivo privilegiando interacciones Estado central-Estado subnacional. Respondiendo esta política además a una gobernanza multinivel y legal. Manifestadas a través de la manera descentralizada de implementación y el privilegio de instrumentos de autoridad como los estructuradores de la política.

Alrededor de los mencionados, orbitan los instrumentos de información, tesoro y organización luego de haber sido formulada la política. Privilegiándose instrumentos sustantivos de tipo de subsidio (transferencias) e instrumentos legales que son los estructuradores de la política.

En el marco del análisis a través del NATO pudimos observar que la política se encuentra compuesta por un entramado de interacciones entre el propio Estado. Cimentadas incluso antes de la reformulación de la política y quedando establecidas y llevadas a cabo a través de los instrumentos de organización en la etapa de implementación. Así estas

interacciones Estado-Estado se han producido a través de los ministerios y secretarías del Estado central.

Y los gobiernos subnacionales, específicamente en este caso con los gobiernos locales los cuales obedecen a la organización planteada en el COOTAD y a los respectivos instrumentos legales, de tesoro e información que el Estado central ha designado o son constitutivos de este. Esto para que la política analizada se pueda llevar a cabo y así cumplirse las metas establecidas.

En el contexto de los instrumentos sustantivos de información, las interacciones Estado-Estado subnacional se consolidan como un canal bidireccional, en donde el Estado central generalmente solicita la información necesaria con el objetivo de alimentar las bases de datos de los entes rectores de las finanzas públicas y algunas secretarías como la SENPLADES. Con el objetivo de llevar a efecto las respectivas asignaciones presupuestarias y monitorear los ingresos y gastos locales. En cuanto a los instrumentos procedimentales de información como se indicó en esta política existieron en la etapa de la formulación para luego de un tiempo desaparecer.

Respecto a los instrumentos de autoridad. El instrumento máximo en esta categoría es el COOTAD a nivel nacional, y en la arena local, las respectivas leyes de régimen municipal, mediante las cuales se instrumentalizan a nivel local las políticas a través de ordenanzas fiscales. Es decir, este tipo de instrumentos son los que prácticamente organizan y regulan los límites y alcances de la política.

En cuanto a los instrumentos de tesoro o los que financian la política. Encontramos también a los instrumentos de autoridad que juegan un doble papel, por lo que esos instrumentos norman el origen de los ingresos y los límites del gasto. Encontrándose interrelacionados directamente con los otros tipos de instrumentos constitutivos de la política.

Así mismo, los instrumentos de organización plantean el marco institucional desde donde se maneja la política. En este marco, esta política asumió una estructura organizacional preexistente tanto a nivel nacional como local. Planteándose nuevas instancias organizativas como el CNC que es el encargado del proceso de descentralización de competencias y evaluación de los criterios de asignación de recursos.

Al ser esta política de carácter complejo en donde se utilizaron varios instrumentos para dar solución a un objetivo. El investigador jugó con el modelo NATO en el sentido que

esta política se encuentra constituida por objetivos dispersos y en ocasiones de carácter más operacionales pudiéndose incluso confundir con los instrumentos de la política. De esta forma se abordó el análisis instrumental primeramente de los objetivos generales de la política y en un segundo de los objetivos específicos con sus respectivos instrumentos. Acción que se efectuó ya que esta política tiene una composición en varios niveles de objetivos lo cual se vuelve una peculiaridad dentro de las Políticas Públicas que tratamos de abordar de la mejor forma posible.

Concluyendo, respecto a la verificación de la hipótesis o comprobación de la coherencia, consistencia o incoherencia e inconsistencia de los objetivos y los medios utilizados en la política, se realizó un análisis en dos niveles, es decir, primeramente, se contrastó los objetivos específicos de la política con los respectivos instrumentos dando como resultado de este análisis individual la existencia coherencia y consistencia.

Hecho que se realizó con el objetivo de efectuar un contraste global de los objetivos generales de la política que incluye la autonomía y sus principios. Es decir, la política presenta consistencia en un primer momento observada desde una perspectiva de reforma del Estado en donde la reformulación de la misma se da con el objetivo de normar un proceso de descentralización que no presentaba reglas claras además de ser caótico.

En esta línea de ideas, la política es coherente mostrándose como una calibración de una política preexistente en donde también se plantea el objetivo de promover equidad fiscal a través del COOTAD. Instrumento que puso orden al laberintico caos legal presente en las asignaciones que en ocasiones solamente beneficiaba a una cantidad reducida de gobiernos locales debido a la discrecionalidad existente.

Así, la política concentra dos tipos de objetivos, los unos vinculados a la descentralización y los otros de autonomía que se encuentran estrechamente vinculados. Objetivos que se materializan con un mismo tipo de instrumentos, siendo los más representativos los de tesoro, que se dividen en tres tipos: 1. Transferencias intergubernamentales; 2. Generación de recursos propios y 3. Endeudamiento.

De esta manera, el objetivo general de la actual política de descentralización se centra en el fortalecimiento de la autonomía financiera y los objetivos específicos se enfocan al apuntalamiento de la equidad fiscal presentándose como una declaración más operativa guiada hacia la generación de instrumentos que: Regulen el gasto de acuerdo a las

competencias, instrumenten la autonomía financiera y creen un nuevo sistema de financiación local y endeudamiento.

Con estos planteamientos, el análisis individual de objetivos y de medios de la política en lo específico o de descentralización fiscal, da como resultado la coherencia en la política al presentar una respuesta instrumental consistente con los objetivos, es decir, presenta en primer lugar, un planteamiento instrumental que responde al objetivo de gasto de acuerdo a las competencias. Materializado a través de la creación del CNC que se encarga de regular y direccionar el proceso de descentralización y costeo de competencias.

De igual forma la política establece y estructura los marcos de la autonomía financiera, el un nuevo modelo de financiación subnacional que incluye el modelo de asignación, generación de recursos y la regulación del endeudamiento subnacional. Vislumbrándose coherencia y consistencia a nivel específico ya que se cuenta con toda una estructura instrumental que da soporte a la política tanto en el marco de formulación con planteamiento de instrumentos procedimentales de carácter temporal.

Como también en la implementación a través de la combinación de varios instrumentos sustantivos que responden a interacciones multinivel. En esta misma línea la política expone una calibración dentro de la parte del modelo de asignación de recursos, en donde se calibró a los criterios para la distribución del monto B del modelo de equidad territorial con el objetivo de reducir las NBI y fomentar la generación de recursos propios.

A la par el estudio centra el análisis de manera macro en uno de los objetivos generales de la descentralización que se manifiesta a través de planteamiento de fortalecer la autonomía financiera sustentado en el principio de la corresponsabilidad para lo cual la política utiliza los mismos instrumentos que analizamos anteriormente y que se presentan en la tabla NATO (Anexo 1).

En conclusión, a pesar de que la política exhibe una instrumentalización consistente en cierta medida, presenta inconsistencia a nivel macro, manifestada en el objetivo de fortalecimiento de la autonomía financiera dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal. En otras palabras, la inconsistencia se expone al dar mayor prioridad a una instrumentalización que fomenta las transacciones intergubernamentales que desde un enfoque de mayor participación en los recursos del Estado podría ser válido incluso

justificable al decir que se está procurando una mayor equidad fiscal a través de la ejecución del modelo de equidad territorial.

Pero vista desde el propio principio de corresponsabilidad fiscal planteado en el COOTAD el cual implica que los gobiernos locales especialmente mejoren su esfuerzo fiscal. La política es inconsistente por lo que no plantea instrumentos concretos que exijan a los gobiernos locales a mejorar este esfuerzo a pesar de existir un criterio de esfuerzo fiscal dentro del competente B de la fórmula de asignación. Lo que se ve reflejado en una alta dependencia financiera hacia las transferencias y el endeudamiento.

Poniendo el planteamiento de corresponsabilidad fiscal en entredicho y presentándose una incoherencia e inconsistencia dentro de la política ya que el objetivo de autonomía financiera se cumple en parte dentro de como se lo considera en el COOTAD. Es decir, se deja de lado el principio de corresponsabilidad fiscal que deben ejercer los gobiernos subnacionales como parte de la autonomía financiera que se plantea en la respectiva ley.

La investigación mediante esta comprobación, responde la pregunta de investigación planteada confirmando la hipótesis y la existencia de una falla de implementación en la política de descentralización fiscal. De la misma manera, sucede con la hipótesis secundaria. Al demostrarse que la política analizada dentro de su formulación y sus antecedentes responden a una demanda social de presencia del Estado en los varios niveles de organización territorial.

Cerrando el debate, esta política exhibe como particularidades del caso la existencia de varios objetivos con medios similares para ser resueltos presentándose un estilo de implementación sub-óptimo analizada de manera general al existir superposición y calibración de instrumentos. Particularidades que alimentan el debate de instrumentos en la medida en que el caso presenta en primer lugar un escenario de interacciones Estado-Estado en donde los tomadores de decisiones han optado por calibrar una política existente presentando un rediseño político que plantea objetivos macros orientados a la descentralización fiscal y la autonomía financiera usando los mismos instrumentos para los dos objetivos que obviamente se encuentran relacionados.

El adentrarnos en la estructura de la política nos permitió observar que tanto autonomía y descentralización debieran tener sus propios medios para lograr mayor efectividad en la política sin dejar de lado las interrelaciones intrínsecas que los dos objetivos

tienen. Ya que, además, está demostrado numéricamente como el modelo actual de la descentralización fiscal, favorece a los instrumentos de transferencia, debilitando el sentido de la autonomía.

Otra de las peculiaridades de las Políticas Públicas que nos ha permitido entender nuestro caso de estudio, es que una política no tiene por qué fallar totalmente, o en otras palabras la política puede presentar ciertos niveles de discordancia entre sus objetivos y medios, sin que esto signifique que todos sus instrumentos estén planteados de manera errónea como para ser considerada una política fracasada. En este caso lo que necesita la política de descentralización fiscal ecuatoriana es una calibración de los instrumentos planteados hacia el cumplimiento del objetivo de autonomía financiera.

Es decir, la política analizada dentro del contexto de la descentralización fiscal presento objetivos coherentes y consistente, expuestos a través de los instrumentos que operativizan el proceso, pero que a nivel general son inconsistentes con la autonomía financiera propuesta en el COOTAD. Finalmente, el caso de estudio y la aplicación metodológica a nuestro criterio ha funcionado con el objetivo de resolver la hipótesis. Sin embargo, pensamos que el modelo de Howlett puede complementarse con otros marcos analíticos para dar mayor profundidad a futuras investigaciones, en nuestro caso realizamos esta complementación mediante una aproximación documental a las fallas de implantación de la política de descentralización fiscal de la década de los noventa, lo que permitió generar un complemento al modelo de Howlett.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Imprenta Miguel Ángel Porrúa.
- Ahmad, Ehtisham y Russell Krelove (2000). *Tax assignments: Options for Indonesia*. Washington, DC: FMI.
- Araujo, María del Carmen (1996). *Descentralización fiscal: El caso de Ecuador*. Quito.
- Asensio, Ángel (1990). *Coparticipación de impuestos y coordinación fiscal intergubernamental en la Argentina: Buenos Aires*. Argentina.
- Alesina, Alberto, Alberto Carrasquilla, y Echavarría (2002). *Reformas Institucionales en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Aghón, Gabriel (1995). “Descentralización fiscal en América Latina: Algunas experiencias”. *Affonso e Silva* n°2: 123-168.
- Alvarado, Betty (2003). *Transferencias Intergubernamentales en las Finanzas Municipales del Perú*.
- Ávila, Diego y Marcelo Renjer (2000). “Motivaciones, decisiones y Acciones de la descentralización en Bolivia”. En *CONAM*: 109-15.
- Asensio, Ángel (2006). Organización y financiación del gobierno local: Argentina. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Anwar Sha: 245-373. Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.
- Arias, Luis (1991). "Política fiscal". En *Paredes y Sachs*: 270-310.
- Aguilar, Giovanna y Rosa Morales (2005). “Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad”. *Documento de Trabajo, Instituto de Estudios peruanos*.
- Asamblea Nacional de Gobiernos (2009). *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria*. Lima, Perú.
- Asamblea Nacional (2010). Expertos Matemáticos Explicaron sobre la Fórmula del COOTAD. *Boletines de Prensa*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/expertos_matematicos_explicaron_sobre_la_formula_del_cootad. Visitado el nueve de octubre del 2014.
- Banco Mundial (1995). “Colombia, Local government capacity: Beyond technical assistance”.
- Banluya, Waswa, Sudi Nagoli, Geor Mugerwa, Juma Teko y Mayoka (2014). *An analysis of fiscal decentralization as a strategy for improving revenue performance in Ugandan Local governments*.

- Bahl, Roy y David Solom (2000). *The regional service council levy: Evaluation and reform options*.
- Baeza, R. (1993). “Los Ingresos Municipales. Corporación de Promoción Universitaria”. *Programa de Capacitación en Políticas Sociales. Serie Estudios Municipales, N°1: 125-190*.
- Barrios, Armando (1997). “Las finanzas públicas de los estados en Venezuela”. En *Descentralización en perspectiva*, R. de la Cruz. Caracas, Venezuela.
- Barrios, Armando (1998). “Riesgos latentes en el arreglo fiscal para la descentralización en Venezuela”. En *Descentralización, gobierno y democracia*, Carlos Mascareño. Caracas, Venezuela.
- Barrera, Augusto (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. Fernando Carrión: 175-206*.
- Barrios, Armando (2000). “El financiamiento de la descentralización en Venezuela”. *Cuadernos del Cendes, N°45: 55-66*.
- Berteau, Anibal y Teresa Iturre (2000). “Argentina: descentralización en un país federal.”. En *Línea de referencia: el proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú: 16-25*. Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Bird, Richard (1981). “Las finanzas intergubernamentales en Colombia, Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales”.
- Birkland, Thomas (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making*, New York: M.e. Sharp.
- Borja, Rodrigo (2012). “Palabras de inauguración”. Seminario Internacional Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”. Realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la Sede de FLACSO Ecuador.
- Borja, Jordi (1984). *La propuesta de descentralización: En búsqueda de un sentido popular*. Buenos Aires.
- Bonet, Jaime (2004). “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana”. *Documento de trabajo sobre economía regional, n°49*.
- Browne A. y Aron Wildavsky (1998), *La implementación como exploración*. México.
- Brodjonegoro, Bambang (2005). *Three years of fiscal decentralization in Indonesia its impacts on regional economic development and fiscal sustainability*. Indonesia.
- Cabrero, Enrique (2006). “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. Disponible en:

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/034-febrero-2006/0053901>. Visitado el 6 de junio del 2014

- Calderón, Jorge (2007). “Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica”. *Voxlocalis: La revista digital iberoamericana municipalista*, N° 013. Disponible en: <http://www.voxlocalis.net/revistas/num13/doc/DescentralizacionPolitica.pdf>. Visitado el diez de junio del 2014.
- Carrión, Fernando (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Fernando Carrión 31-55 Quito: Imprenta Crearimagen.
- Carrión, Fernando y Manuel Dammert (2007). “La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado”. *La Descentralización en Ecuador: 9-17*, Fernando Carrión. Quito: Imprenta Crearimagen.
- Castillo, José Bolívar (1995). *Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo*. Loja: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.
- Castillo, José Bolívar (2008). *Descentralización del estado y articulación del espacio nacional: la regionalización horizontal*. Loja: Industria Gráfica Amazonas.
- Camelos, Milton (2012). “Descentralización Fiscal y las Variables de Estabilidad: Contraste empírico desde la estadística no paramétrica”. *Documentos de trabajo*, N° 10.
- Calderón, Cesar y María Delgadillo (s/f). “La descentralización en Bolivia: Efectos financieros de la ley sobre las prefecturas”.
- Carter Center (2008). *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República de Ecuador*. Quito.
- Cabrera, Galo (2008). *Informe mensual, Asamblea Constituyente del mes de febrero*. Quito.
- Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas (1996). *El sistema judicial y gasto público*. Bogotá: Imprenta nacional.
- CONAM (2000). *Línea de Referencia: Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito: BOCETO'S PRINTERS.
- CONAM (2006). *Competencias ¿Qué descentralizar?: Un estudio de las posibilidades de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PRODEDIM.
- Consejo Nacional de Competencias (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito.
- CNM (2006). *Síntesis del diagnóstico, descentralización en Ecuador al 2006. Propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. Quito.

- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2007. "Fiscal and political decentralization reforms". En Eduardo Lora: *The state of state reform in Latin America*: 213-261. New York.
- Dye, Thomas (2011). *Understanding public policy*. United States: Pearson Education.
- DiMaggio, Paul J. y Walter Powell (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- De la Cruz, Rafael y Antonio Iskandar (2000). "Venezuela: El complejo camino de descentralización en Venezuela". *CONAM* n°5: 109-15. Quito.
- González de Olarte, Efraín, Teobaldo Pinzás y Carolina Trivelli (1994). "Descentralización y regionalización en el Perú". *Documento de trabajo* N° 69.
- Espinoza y Marcel, M. (1994), "Descentralización Fiscal: El Caso de Chile". *Serie de Política Fiscal*, N°57.
- Evia, José, Ximena Coronado y Markus Steinich (2008). *¿Hacia dónde camina la descentralización fiscal en Bolivia?*
- Franco, María y Felipe Cristancho (2010). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. Colombia.
- Jarrín, S. Salazar A. (2014) "Evaluación de las transferencias a gobiernos autónomos descentralizados por Modelo de Equidad Territorial período 2011-2013". XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito-Ecuador.
- Gayo, Daniel (2014). "Descentralización sí, ¿con responsabilidad fiscal?". *El Telégrafo*. Economía 22-10-2011.
- Galilea, Sergio, Leonardo Letelier, Katherine Ross (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*.
- Guillén, Héctor (1997). *La contrarrevolución neoliberal*, México D. F.
- Gangotena, Raúl (1993). "El gobierno municipal de Quito 1988-1992: Un caso de descentralización práctico". En *Descentralización y Gobiernos Municipales* de la Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES: 245-289. Quito: La Huella Editores.
- Gobierno Nacional (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Ecuador.
- Gobierno Nacional (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Ecuador.
- Gutiérrez, Ingrid Jimena (2002). "La evolución de las transferencias en Colombia". *Temas socio- Jurídicos*, vol. 20 No. 43, 121- 138.

- Lecours, André (2005). *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press. Canadá.
- Lozano, Ignacio (2009). “Caracterización de la política fiscal en Colombia y análisis de su postura frente a la crisis internacional”. *Borradores de economía*, N° 566: 1-31.
- Eslava, Adolfo. (2002). “Análisis Neoinstitucional de políticas públicas”. *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*, Roth Deubel, Andre-Noel: 97-123. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estipia, Avilez (2004). *Descentralización Fiscal en Latinoamérica, Estudio Comparativo*. El Salvador: San Salvador.
- Elhiraika, Adam (2007). *Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa*. Lusaka, Zambia.
- Finot, Iván (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. *Serie Gestión pública*, n° 12.
- Finot, Iván (2003). “Procesos de descentralización en América Latina”. *Investigaciones Regionales* n°10: 173-205.
- Finol, L. y Morales E. (2009). “El Federalismo Fiscal como modelo de financiamiento del Estado Venezolano”. *Revista Cuestiones Político*, n° 42.
- FitzGerald, Valpy (1988). *La CEPAL y la teoría de la industrialización*.
- Fuhr, Harald (2000). “Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help? *WeltTrend* n° 25: 21-51.
- Frank, Jonas (2000). *Competencias: ¿Qué es descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador*. Quito: GTZ/CONAM, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado.
- Fukasaku, Kiichiro y Luiz de Mello (1998). *Fiscal decentralization and macroeconomic stability: The experience of large developing countries and transition economics*.
- Gutiérrez, Catalina y Ospina Pedro (1996). “Desempeño Financiero de las Entidades Municipales 1993-1995”. *Coyuntura Económica*, Vol. XXVI n° 1: 77-94.
- Hernández Terán, Miguel (2009). *Descentralización y Gobiernos Autónomos*. Quito-Ecuador.
- Iglesias, Enrique (2011). “Transformación del Estado y Desarrollo”. *Cuaderno SEGIB N°8*. Disponible en <http://segib.org/publicaciones/files/2011/10/Tranformacion-EyD1.pdf> . Visitado el uno de febrero del 2015.
- Illán Sailer, José Carlos (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*.

- Jann, Werner and Wegrich, Kai (2007). "Theories of the Policy Cycle" in *Handbook of Public Policy: Theory, Politics and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Jaramillo, Martha Cecilia (2010). "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California". *Región y sociedad*, sep/dic. 2010.
- Jarrín, Soraya y Andrea Pareja Ruiz (2013). "Ponencia Transferencias de recursos a gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador". Quito, Ecuador.
- Jarrín, Soraya y Anabel Salazar (2013). "La equidad en la asignación de recursos del presupuesto general del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 29 octubre 1 nov. 2013, Montevideo, Uruguay.
- Jean, Steven, Tiphany Lee, Katherine Malarkey, Jewells McMahon (2010). *Local Government Fiscal Discretion in Uganda paradox in Uganda*.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. (2007). Theories of the Policy Cycle. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Method*. Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney.
- Kelly, Roy (2004). "Property taxation in Indonesia". En *International Handbook of land and property taxation*, Richard Bird y Enid Slack, 117.128, Reino Unido.
- Hall, Peter and Rosemary Taylos (1996). *Political Science and the Three New Institucionalisms*. Oxford:Tufts university.
- Hans A. de Bruijn and Hans A.M. Hufen (1998). "The traditional approach to policy instruments". En *Public Policy Instruments*.UK.
- Howlett, Michael (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, n° 43(4): 412-431.
- Howlett, Michael (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation. Howlett Michael (2005), "What is a policy instrument? policy tools, policy mixes, and policy implementation styles". In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006), "Assessing Instrument Mixes through Programand Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, n°23 (1): 129-151.
- Howlett Michael, Benjamin Cashore (2009), "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, n°11 (1): 33-46.

- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements". *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences*, vol. 42, n° 1: 73-89.
- Howlett Michael, M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.)
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Heymans, Chris (2006). Organización y financiación del gobierno local: Sudáfrica. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Anwar Sha: 47-87. Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.
- Heymann, Daniel y Fernando Navajas (1989). "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987". *Desarrollo Económico*, Vol. 29, No. 115, 309-329.
- Herrera, Pedro y Pedro Francke (2007). *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*.
- Hernández, Virgilio (2012). "Introducción". Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: 7-17, Gobierno Nacional. Quito-Ecuador.
- Iregui, Ana, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra (2001). "Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia". *Borradores de Economía*, n°175.
- Lascombes y Le Gales (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Oxford-Inglaterra: Blackwell Publishing.
- Salamon, Lester M. (2000). *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*.
- Letelier, L. (2005). *Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile*.
- Linder, Stephenh and Gay Peters (1989). *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*.
- Lindaman K. y Thurmaier K. (2002). "Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization". En *Economic Development and Cultural Change*: 915 – 934.
- Lucas, Gonzalo (2012). "Impacto regional de los procesos de descentralización fiscal: desarrollo y equidad en América Latina". *Serie Avances de Investigación* n° 68,1-90.

- Ojesa, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Oliveros, Asdrúbal, Natasha Quintana y Michael Penfold (2008). “De vuelta al Estado centralizador: El desmantelamiento de la descentralización”. *Informe mensual*, N°7.
- Rezk, Ernesto (2005). “La Descentralización Fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales”. *Revista de Economía y Estadística* Vol. XLIII, 130-149.
- Rezl, Ernesto (2004). “La Descentralización Fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales”. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 42, No. 2, pp. 129-144.
- Roth Deubel, André Noël. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Rojas, Fernando (1994). “La descentralización fiscal en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 3.
- Panchano, Simón (1997). *Modernización de las Intuiciones Democráticas: El Congreso*. Ecuador: FLACSO.
- Peters, Guy B. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Londres-New York, Pinter Publisher.
- Portes, Richard (1972). “The strategy and tactics of economics decentralization”. En *Soviet Studies*, 629-658.
- Porto, Alberto (2008). “El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino”. Documento de Trabajo N° 71.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*.
- Raczynski, Dagmar y Caludia Serrano (2001). *Descentralización: Nudos críticos*.
- Rezk, Ernesto (2002). “Financiamiento municipal y sistemas tributarios municipales en Bolivia, Guatemala y Paraguay”. XIV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/de/noticias/paginas/0/9200/5Rezk.pdf>. Visitado el siete de julio del 2014.
- Rohdewohld, Rainer (2003). “Decentralization and the indonesian bureaucracy: Major changes, minor impact?”.
- Rodden, Jonathan (2002). “The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world”. *American Journal of political science*.

- Ruiz Giraldo, Carlo (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización. Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008. Anita Krainer y María Fernanda Mora. FLACSO.
- Matias, Sergio (2005). “El municipio y la descentralización en Colombia”. Ponencia presentada en nombre del Seminario Internacional Sobre Organización Territorial Comparada, junio. Cadiz, España.
- Makhmutova, Maruet (2006). Organización y financiación del gobierno local: Kazastán. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Anwar Sha: 272-294. Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press
- McLure, Charles (1999). *El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas Para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional*, Venezuela: Banco Mundial.
- Makhmutova, Meuert (2004). “Organización y financiación del gobierno local: Kazastán”. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.
- Medina, Ignacio (1998). Estado Benefactor y Reforma del Estado. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>. Visitado el diez de febrero del 2014
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010*. Ecuador.
- Miño, Juan José (2008). “Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008”. *Cuaderno La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*.
- Moncayo, Héctor (2000). “Colombia: La parábola de la descentralización”. CONAM 109-15. Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Morán, M. (1998): *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Madrid: Alianza. Bogotá: Ilsa.
- Moche, Tebogo, Nara Monkan y Goodness Aye (2014). “Fiscal decentralization and poverty in South Africa: evidence from panel data analysis”. *Investment Management and Financial Innovations*, Volumen 11: 69-76.
- Momoniati, Ismail (2001). *Fiscal decentralization in South Africa: Practitioners Perspective*.
- Monasterio, Darío (2010). “Análisis de la descentralización fiscal en Bolivia”. Disertación previa al grado Master of Arts in Development Management and Policy, Universidad de Georgetown.

- Navajas, Diego y Marcelo Renjel (2000). “Argentina: Descentralización en un país federal”. En Línea de referencia: el proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú, 16-25. Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Norris Era-Dabla, Jorge Martínez y Jhon Norregaard (s/f). *Making Decentralization Work The Case of Russia, Ukraine, and Kazakhstan*.
- Boschmann, Niña (2009). *Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation*.
- Oberto, Karla (2005). *Viabilidad del Proceso de Descentralización Fiscal Estatal*. Ciencias de Gobierno, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Año 9, No. 17. Disponible en: <http://www2.scielo.org.ve/pdf/cg/v9n17/art03.pdf>. Visitado el siete de julio del 2014.
- Oyervide Tello, Fernando (2012). “La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?”. Retos n°3: 96-104.
- Okidi, Jhon y Madina Guloba (2006). *Decentralization and development: Emergin issues from Uganda’s experience*.
- Onyach-Olaa Martin (2003). “The challenges of implementing decentralization: recent experiences in Uganda”. *Public Administration and Development*, n° 23: 105-109.
- Odero, Kenneth K (2004). “PRSPs in Decentralized Contexts: Comparative Lessons on Local Planning and Fiscal Dimensions”.
- Ojeda, Lautaro (1998). *Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en Ecuador*. Quito-Ecuador: Docutech.
- Planificación (2015). “*Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizado*”. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/sistema-de-informacion-para-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/>. Visitado el siete de octubre del 2014.
- Peters, Guy (1998). *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Piffano, H. (1999). *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina Buenos Aires*. Argentina
- Pino, Christian (2013) *El nuevo marco de las transferencias de los recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados*.
- Porras Vallejo, Orlando (2010). “El sistema general de participaciones y su importancia en la gestión local”. *Economía Colombiana*, N° 5: 329-391.

- Pülzl, Helga and Oliver Treib (2007). "Implementing Public Policy". In *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Pradilla Cobos (2013). "La economía y las formas urbanas en América Latina". Las teorías sobre la ciudad en América Latina, México DF, México: UAM. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/5_PRADILLA-COBOS_VF.pdf. Visitado el nueve de junio del 2014
- PNUD (2004). *Indonesia human development report: The economics of democracy financing human development in Indonesia*. Indonesia.
- Qiao, Baoyun Anwar Sha (2006). Organización y financiación del gobierno local: China. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Anwar Sha: 136-164. Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.
- Rivero, Patricio (2008). *Informe mensual, Asamblea Constituyente del mes de abril*.
- Roth Deubel, André Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sabatier, Paul y Mathew Zafonte (1999). *Are bureaucrats and scientist's members of advocacy coalitions?*
- Silverman, Jerry (1993). "Descentralización: Criterios y Alternativas para la asignación de responsabilidades". En *Descentralización y gobiernos municipales*. Quito: La Huella Editores.
- Sha, Anwar y Sana Sha (1998). "Fostering fiscally responsive and accountable governance: Lessons from decentralization". En *Evaluation and development: the institucional dimensión*.
- Sha, Anwar y Sana Sha (2006). La nueva visión de la gobernabilidad local y los cambiantes papeles de los gobiernos locales. En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Anwar Sha: 1-43. Colombia: Banco Mundial.
- Suing, José (2013). "El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador". *Revista de Derecho* n° 20: 105- 19.
- Schneider, Anne Larason y Helen Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*.
- Steiner, Susan (2006). "Decentralisation in Uganda: Exploring the Constraints for Poverty Reduction," GIGA Working Paper.
- Steffensen, Jesper (2004). "Organización y financiación del gobierno local de Uganda". En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
- Sebastian Eckardt y Anwar Shah (2008). "Organización y financiación del gobierno local: Indonesia". En *Gobernabilidad Local en Países en Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición en castellano.

- Sidney, Mara (2007). "Policy formulation". *In Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- SENPLADES (S/F). *Senplades descubra quienes somos*. Ecuador
- SENPLADES (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Ecuador.
- SENPLADES (2015). *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 – 2013*. Ecuador.
- SENPLADES (2015). *Preguntas Frecuentes sobre Descentralización Fiscal en el Ecuador*. Ecuador.
- SENPLADES (2015). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Ecuador.
- Secretaria de Gestión Pública de Perú (2011). *Plan Nacional de descentralización*.
- Smoke, Paul (2000). "Fiscal Decentralization in East and Southern Africa: A Selective Review of Experience and Thoughts on Moving Forward". Ponencia presentada para la Conference on Fiscal Decentralization International Monetary Fund Washington, DC.
- Smoke, Paul y Blane Lewis (1996). *Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea*. Reino Unido.
- Torfin Jacob, Guy Peters, Jon Pierre and Eva Sorensen (2012). *Interactive governance advancing the paradigm*. Oxford-Inglaterra: Oxford University.
- Torres, Ameli (2006). "Propuestas de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM-GTZ)". Fernando Carrión 9-17. Quito: Imprenta Crearimagen.
- Walton, Michael (2008). "Decentralization: China and Rusia", *Issues in Economic Systems and Institutions Teaching Note*.
- Wiesner, Eduardo (2000). *La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en el Ecuador*.
- Wiesner, Eduardo (1992), "Informe de la Misión para la descentralización". *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*.
- Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999). *The politics of decentralization in Latin America*.
- Winkler, Donald (1994). "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales. Descentralización Fiscal en América Latina". *Documentos para discusión del Banco Mundial 235S*.
- Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999). "The politics of decentralization in Latin America" *Latin American Research Review*, N° 1, 7-56.

- Krainer, Anita y María Fernanda Mora (2013). “Introducción”. Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008: 15-58, Anita Krainer y María Fernanda Mora. Quito- Ecuador: Crealibros.
- Tobón, Alexander, Mauricio López y Jenifer González (2012). “Finanzas y gestión pública local en Colombia: El caso de la hacienda del municipio de Medellín”. *Estudios Gerenciales*, N° 125, 30-39.
- Torring, Jacob, Guy Peters, Jon Pierre y Eva Sorensen (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torero, Máximo y Martín Valdivia (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*.
- Vargas, R (2000). “Caso Colombiano: El Programa de Desarrollo Integral Campesino”. Ponencia presentada en el seminario Experiencias Exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas, en Valle Nevado, Chile.
- Velásquez, Fabio (s/f). *Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia*. Colombia.
- Velásquez, Fabio (s/f). *La descentralización en Colombia: En busca de un bienestar y convivencia democrática*. Colombia.
- Velásquez, Fabio (1995). “La descentralización en Colombia: Antecedentes desarrollo y perspectivas”. *VARIOS, ¿Descentralizaren América Latina?*, Vol.3.
- Velásquez, Fabio (1997). “Descentralización y gestión local en América Latina”. *VARIOS, América Latina: entre el desencanto y la esperanza*, 26-45.
- Velásquez, Fabio (1997). “Descentralización política y participación ciudadana en Colombia: Balance de una década”. *VARIOS, Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*: 81-100.
- Velásquez, Fabio (2006). “La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia”. Ponencia presentada en la Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial al Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, septiembre, Bogotá, Colombia.
- Velásquez, Fabio (2009). *La descentralización y sus enemigos*. Colombia.
- Velasco, Sussan (2013). “La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)”. Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008: 15-58, Anita Krainer y María Fernanda Mora. Quito- Ecuador: Crealibros.
- Vega, Jorge (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Perú.

- Valenzuela, Juan (s/f). “Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile”. *Serie Política Fiscal*, N° 101.
- Vivar, Manuel (2009). “La descentralización fiscal en Chile: Una aproximación desde el enfoque cualitativo”. *Estudios Transfronterizos*, N°1, 35-57.
- Yemek, Etienne (2005). *Understanding fiscal decentralization in South Africa*.
- Yerovi, Carlos (2008). *Informe mensual, Asamblea Constituyente del mes de abril*.
- Yifu, Justin y Zhiqiang Liu (2000). *Fiscal Decentralization and Economic Growth in China*. China
- Zhang, Zhihua (2005). “Policy options to decrease the regional inequality”. En *Fiscal federalism and fiscal, management*. Anwar Sha y Chunli Shen: 221-240. Beijing: Citic Publishing House.
- Zapata, Juan (2007). “Descentralización en Bolivia”. *Serie de Notas*.

Entrevistas:

Código de entrevistado: (S#), Sujeto#.

Ameli Torres- Especialista en descentralización. (08-05-2015)

Anabel Salazar- Dirección de Descentralización Fiscal SENPLADES (13-05-2015).

Augusto Barrera- Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador (30-05-2015)

José Picoita- Ex Asambleista y miembro de la comisión permanente de los GAD (08-05-2015).

Luis Verdesoto- Especialista en descentralización (27-05-2015)

Rene Larenas- El Director de Gobernabilidad del CONGOPE (11-05-2015).

Soraya Jarrin- Dirección de Descentralización Fiscal SENPLADES (22-05-2015).

ANEXOS

Anexo 1: Tabla 10: Política de descentralización fiscal, recursos Estatales

Dimensión Instrumental	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
	<i>Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados SIGAD (Cumplimiento de metas).</i>	Constitución 2008. Título Organización Territorio del Estado y Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales.	PGE, Cuenta Única del Tesoro Nacional	AME CONGOPE
	INEC. Estadísticas Nacionales	Ley Orgánica de Responsabilidad	Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables;	CONAJUPARE SENPLADES, Subsecretaría de descentralización, Dirección de Descentralización Fiscal, Dirección de Análisis de Competencias, -
	Banco del Estado	Estabilización y Transparencia Fiscal	Transferencias : Modelo de Equidad Territorial	Dirección de Seguimiento a la Descentralización
Instrumentos Sustantivos. Instrumentos tradicionales de políticas	Información secundaria (Bibliografía especializada en finanza subnacionales)	Registro Oficial. N° 303,306(COOTAD y COPYFP)	Recursos Propios: Tributaros: Propiedad Urbana Propiedad Rural Alcabalas Vehículos (Rodaje) Patentes Espectáculos Públicos Utilidad compra venta bienes inmuebles Al Juego	Subsecretarías Zonales SENPLADES- Dirección de Transformación del Estado (Articulación entre descentralización y desconcentración)
	Mesas de diálogo AME- CONGOPE	Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)		
	SIIESE (Sistema de Indicadores Sociales de Ecuador)			
	Información financiera y presupuestaria de los gobiernos subnacionales	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas <i>COPLAFIP</i>		Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de relaciones fiscales, Dirección Nacional de Gobiernos Autónomos
	Agenda sectorial de la política			
	Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)	Ley de régimen municipal	No Tributaros:	

CONAM	Ordenanzas Locales	Aferición de Pesas y Medidas	
Estadísticas Mensuales del Banco Central del Ecuador	Ordenanzas metropolitanas	Aprobación de planos e inspección a construcciones	Banco del Estado.
Plan Nacional de Buen vivir	Plan Nacional de descentralización 2012-2015	Rastro Agua Potable y alcantarillado Recolección de Basura Control de Alimentos	Consejo Nacional de Competencias, Secretaria Ejecutiva, Comisiones técnicas de Costeo.
	Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT)	Habilitación y control Comercios e industrias	Consejos Cantonales, Comisión de finanzas municipales.
		Contribuciones especiales de mejora (CEM):	
		Construcción de vías Repavimentación urbana	Direcciones financieras municipales.
		Aceras y cercas	(Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos autónomos (MCGAD))
		Obras de agua y saneamiento Desecación y rellenos de quebradas	
		Plazas, parques y jardines	Sistema Nacional de finanzas públicas
		Otras	
		Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	
		Recursos provenientes de financiamiento	
Unidad de participación social (Constituyente)Propuesta	Realización de censos consultores	Informes financieros de los gobiernos locales	Encuestas y registros

	s de descentralización en el contexto fiscal	Evaluaciones financieras Requerimientos		
	Bases de datos: Asamblea constituyente, SENPLADES y CNC	Evaluaciones SENPLADES. Cumplimiento de metas		
	Bases de datos INEC			
	Bases de datos Banco del Estado.			
	Bases de datos Ministerio de Finanzas.			
	Entrevistas alrededor del tema en medios de comunicación			
Instrumentos Procedimentales , Mecanismos de regulación en los cuales interviene organismo no estatales	LOIAP Ley de transparencia Diálogos con especialistas de la corporación alemana Información/ Propaganda. Constituyente Artículos de periódico	Unidad de participación social (Constituyente) Asesores extranjeros. (Cooperación almena)	Financiación de Unidad de Participación y socialización de leyes	Creación de unidad de participación y mesas de socialización

Fuente: Adaptado de Howlett, 2011.

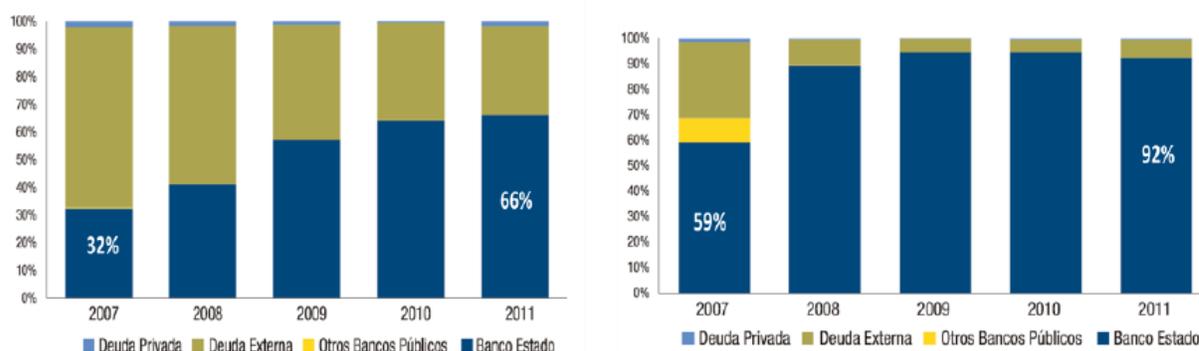
Anexo 2:

Ley de distribución del 15% a gobiernos seccionales
Fondo de desarrollo seccional - FODESEC
Fondo de desarrollo provincial- FODEPRO
Fondo de salvamento de patrimonio cultural - FOSAL
Fondo de vialidad de la provincia de Loja
Asignación juntas parroquiales
Participación municipios de la provincia del Guayas PRO FONSAL
Participación municipios de la provincia de Manabí PRO FONSAL
Compensación por donación del impuesto a la renta
Compensación impuesto a las operaciones de crédito
Compensación por supresión ICE a las telecomunicaciones
Compensación ley 40 (petróleo)
Compensación ley 122 (petróleo)
Preasignaciones y compensaciones que forman parte de la base 2010
Ley 10
Ley 47

Elaborado por: SENPLADES, 2014.

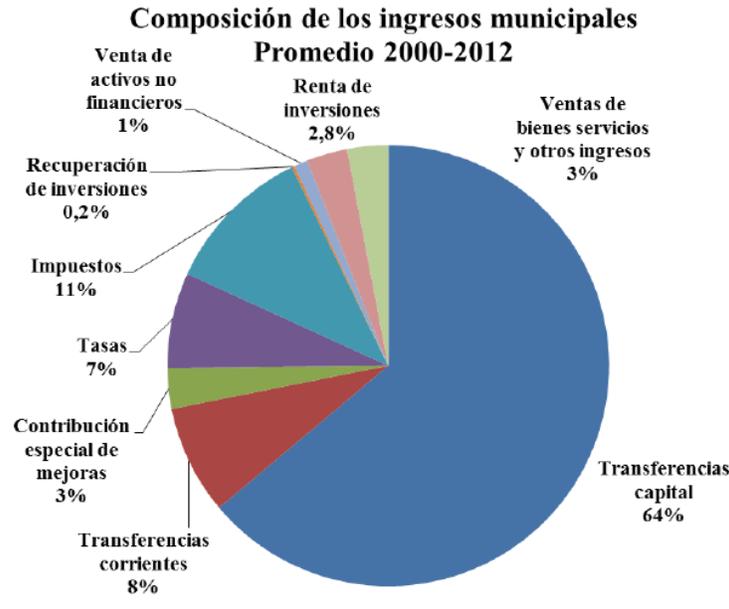
Fuente: Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. Gráfico 1, Leyes de preasignaciones existentes hasta antes del 2007.

Anexo 3:



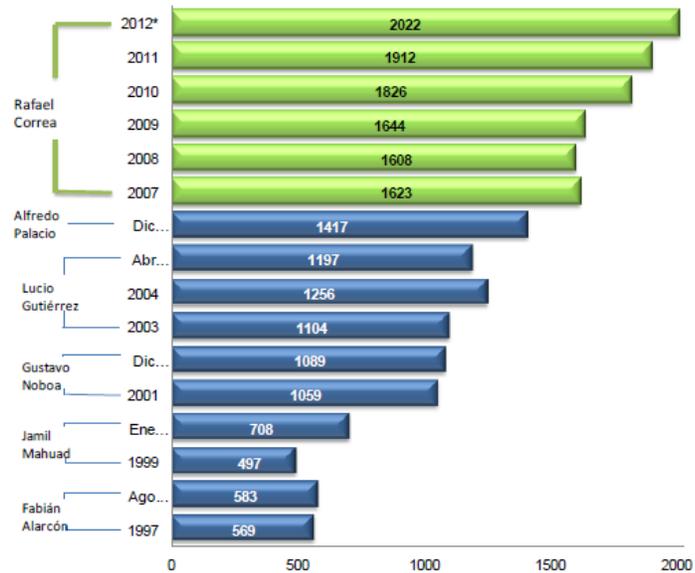
Fuente: Banco del Estado. Tomado de Jarrin, 2013. Gráfico 2, Deuda por acreedor de gobiernos autónomos provinciales y municipales.

Anexo 4:



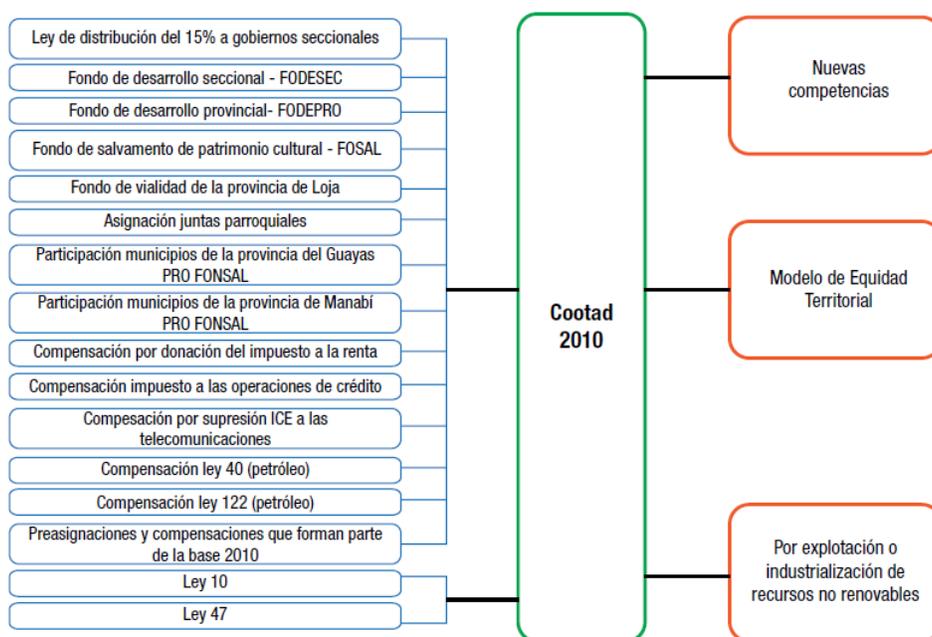
Elaborado por: Banco del Estado y Ministerio de finanzas. Tomado de Jarrin y Salazar, 2013. Gráfico 3, Participación ingresos GAD municipales Ecuador.

Anexo 5:



Fuente: Banco del Estado. Tomado de Jarrin, 2013. Gráfico 4, Transferencias a gobiernos autónomos descentralizados en millones de dólares.

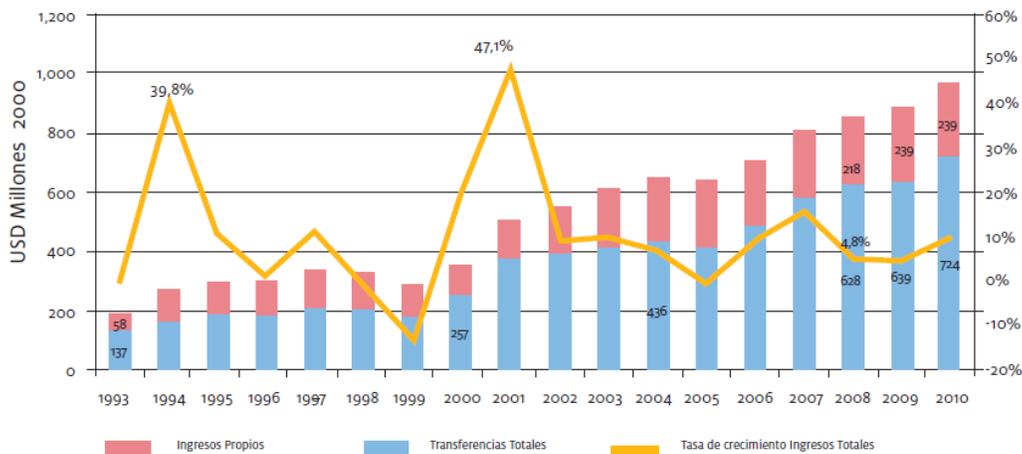
Anexo 6:



Elaborado por: SENPLADES, 2014.

Fuente: Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. Gráfico 5, Reordenamiento del modelo de asignación.

Anexo 7:



Elaborado por: CNC, 2012.

Fuente: Plan Nacional de Descentralización. Gráfico 6, Crecimiento porcentual de transferencias.

Anexo 8:

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de niveles de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Provincia	10%	14%	53%	5%	2%	6%	10%
Cantón	10%	13%	50%	5%	6%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	50%	5%	0%	5%	10%

Gráfico 8, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2014

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de niveles de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Provincia	10%	14%	46%	10%	4%	6%	10%
Cantón	10%	13%	44%	10%	7%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	45%	10%	0%	5%	10%

Gráfico 9, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2015

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de niveles de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Provincia	10%	14%	39%	15%	6%	6%	10%
Cantón	10%	13%	38%	15%	8%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	40%	15%	0%	5%	10%

Gráfico 10, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2016

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de niveles de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Provincia	10%	14%	32%	20%	8%	6%	10%
Cantón	10%	13%	32%	20%	9%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	35%	20%	0%	5%	10%

Gráfico 11, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2017

Nivel de gobierno	Población	Densidad poblacional	NBI	Mejora de niveles de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas
Provincia	10%	14%	25%	25%	10%	6%	10%
Cantón	10%	13%	26%	25%	10%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	30%	25%	0%	5%	10%

Elaboración: SENPLADES-Subsecretaría de Descentralización Fiscal, 2015.

Fuente: Resolución N° 003-CNC-2013. Gráfico 7, Ponderación de los criterios constitucionales por nivel de gobierno años 2011-2017.