

Anita Krainer y María Fernanda Mora
Coordinadoras

Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador

Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008

Juan Ponce
Director FLACSO Sede Ecuador

Barbara Hess
Directora Residente -GIZ

Christian Breustedt
Responsable del Programa PROMODE-GIZ

Autores:

Susan Rina Velasco Portillo (FLACSO)
Jimena Sasso (FLACSO)
Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)

Equipo de apoyo:

Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)
Diana Balarezo Vinueza (FLACSO)
Rubén Álava Cajiao (GIZ)



Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador / coordinado por Anita Krainer y María Fernanda Mora. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013

136 p. : cuadros y gráficos

ISBN: 978-9978-67-403-1

DESCENTRALIZACIÓN ; ASPECTOS POLÍTICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; CONSTITUCIONES ; LEGISLACIÓN ; MEDIO AMBIENTE ; SALUD ; GOBIERNO LOCAL ; ECUADOR

352.283 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Agencia Quito

Íñaquito E3- y Av. Amazonas

Casilla 17-07-8721

Quito - Ecuador

Tel.: (593-2) 243 6333

Fax: (593-2) 243 9907

giz-ecuador@giz.de

www.giz.de

ISBN: 978-9978-67-403-1

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Creatibros

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: septiembre de 2013

Esta publicación fue financiada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE).

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Índice

Presentación	7
Introducción	8
<i>Anita Krainer y María Fernanda Mora</i>	
La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)	15
<i>Susan Rina Velasco Portillo</i>	
Descentralización del sector salud en Ecuador (1998-2008)	59
<i>Jimena Sasso</i>	
La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008	95
<i>Carlo Ruiz Giraldo</i>	

Presentación

En estos últimos quince años, la descentralización ha sido analizada desde varios puntos de vista. El modelo que estableció la Constitución de 1998 determinó la adopción de la misma como un medio para generar un estado más equitativo, que permita generar mejores condiciones de participación política, económica y social en los territorios. Sin embargo, el diseño y la implementación de dicho mecanismo tuvo sus vicisitudes, vacíos e inconvenientes. Una diferente concepción del rol del Estado y las continuas crisis de gobernabilidad abonaron además a la dificultad de impulsar estos cambios, lo que condujo a que con la Constitución de 2008, y ya en un escenario político distinto, se opte por un modelo mucho más estructurado, que dista mucho del carácter optativo de su antecesor.

Este libro, bajo un enfoque de economía política, se interesa en analizar los avances de la descentralización bajo el mandato de la Constitución de 1998, y esboza las perspectivas del proceso bajo el nuevo esquema que establece la Constitución promulgada en el año 2008. Para ello, estudia dos casos específicos en los sectores de salud y ambiente, con el objeto de identificar cuáles pudieron ser los factores que llevaron a un cambio bastante importante en el mecanismo en la Constitución aprobada en el 2008. El énfasis de esta investigación está relacionado con el análisis de las relaciones entre los actores involucrados y cómo las constituciones de 1998 y de 2008 establecieron un modelo que dista el uno del otro en sus mecanismos de aplicación.

Este libro es un producto realizado entre FLACSO y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE), como aporte a la investigación académica a través de nuevos talentos universitarios, que pretende buscar una mirada crítica del proceso y que nos enseñe a los actores a aprender de los desaciertos y de los aciertos de experiencias pasadas, pero no olvidadas.

Juan Ponce
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Christian Breustedt
Coordinador de
PROMODE-GIZ

Introducción

Anita Krainer* y María Fernanda Mora**

Los procesos de reforma del Estado y descentralización, temas vigentes en las agendas políticas y sociales de los países latinoamericanos, surgen como dos procesos estrechamente ligados que pretenden volver más eficiente y más participativa la gestión estatal. Las diferentes crisis provocadas por esta debilidad de Estados centralizados, convoca al planteamiento y replanteamiento de políticas públicas funcionales que permitan vislumbrar nuevos modelos de Estado, en función de alcanzar el desarrollo de las naciones (Atria, 2004). De esta manera, surge la descentralización como un instrumento (Carrión, 2007) que más allá de la distribución en equidad del poder central hacia los diferentes niveles de gobierno, busca la construcción de un nuevo Estado en función de garantizar la democracia en concordancia con las necesidades y características propias de cada territorio (Falconí y Muñoz, 2007: 23).

Las experiencias en torno a la descentralización demuestran que al ser un proceso político complejo, no puede ser enmarcado bajo un único esquema o como un solo proyecto, ya que en la práctica su accionar dependerá de las coyunturas de la época, del escenario político en el que se desenvuelve y de los actores políticos y sociales vinculados. No obstante, existen ciertas condiciones que son propuestas como claves dentro de un

* Tiene una maestría en pedagogía y un doctorado en sociolingüística. Coordinadora del Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO-Ecuador.

** Máster en Gobernanza Energética, miembro del Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO-Ecuador.

proceso de descentralización. Así tenemos a Arocena (2011: 123) quien argumenta que la transferencia de responsabilidades y toma de decisiones, la asignación de recursos a los distintos niveles territoriales de gobierno, y el involucramiento de la ciudadanía local contribuyen al desarrollo de una verdadera descentralización.

Como este autor varias son las recomendaciones y características –incluso ‘recetas’– que en teoría coadyuvan en la puesta en marcha de un proyecto eficiente de descentralización. Sin embargo, la realidad muestra la dificultad que existe para aplicar dichos requisitos en función de las características intrínsecas y extrínsecas de cada territorio. Probablemente, las particularidades y diferencias marcan un punto crucial y fundamental dentro de la visión, organización y administración de los estados, por lo que el debate actual propone a la descentralización como un proyecto, que si bien está en constante (re)definición y (re)construcción, debe apuntalar hacia la estructuración de un Estado capaz de reconocer e integrar la diversidad y riqueza que cohabita en su territorio (Carrión, 2007: 44, Ojeda, 2000: 171).

Verdesoto (2000) subraya que la descentralización busca la construcción de las dimensiones territoriales del Estado y, en este sentido, a un nuevo Estado. En un verdadero proceso de descentralización deben involucrarse reformas en cuatro niveles: político/ representativo, administrativo, fiscal y normativa.

Complementariamente, y como argumento que no puede ser obviado en un contexto de globalización, es importante ampliar la visión de lo local-nacional a un nivel supranacional, que pueda contribuir en un proceso de integración como nuevos poderes que propenden al equilibrio de poder aspirado (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008: 14), que va más allá de la participación e incidencia de la cooperación internacional. En referencia a lo expuesto, Carrión (2008) plantea cómo el componente internacional influye en los procesos de descentralización actuales, a través de la presencia de bloques regionales que permiten la integración y beneficios geopolíticos y económicos, así como la emergencia de una red urbana global que reorganiza los territorios nacionales y su función al interior de los estados (Carrión, 2008: 46, 47).

En este sentido, la articulación de los diferentes actores –locales, nacionales y supranacionales–, se presenta como característica indispensable dentro de un proceso de descentralización, en función de lograr consensos principalmente en escenarios de conflicto e inestabilidad social y política (Carrión, 2007). Sin embargo, esa articulación lleva implícita la formulación de consensos técnicos y sobre todo políticos, pero ¿cómo se obtienen estos acuerdos en un sistema donde cada actor tiene su interés propio? Para Merkel (2008: 55), este es uno de los retos que plantean las reformas de descentralización, ya que el proceso de toma de decisiones se da en lo que él denomina un ‘sistema multinivel’ en donde son varios los actores con poder de veto. El llegar a acuerdos requiere de procesos de negociación, y por ende tiempo, que muchas veces termina en decisiones tomadas por una minoría y que no resuelven los dilemas de fondo. Baroja (2011) subraya que la descentralización debe ser un proceso abierto, plural y diverso, en el cual se permite profundizar la reflexión y lograr un debate democrático (Baroja, 2011: 56). Según Remache (2011), a través de los procesos de descentralización no solamente se logra contribuir al desarrollo armónico territorial, sino también a potenciar el desarrollo nacional y resume indicando que, “profundizar los procesos de descentralización...democratiza e integra el país con la activa participación de la población” (Remache, 2011: 35).

En este contexto, la presente publicación pretende analizar, a manera de un recuento histórico desde 1998 hasta el 2008, las interrelaciones y falta de consensos que se dieron entre los diversos actores involucrados a lo largo de la implementación del proceso de descentralización en el país.

Las últimas décadas se caracterizan por periodos de inestabilidad política y económica, que en conjunto con la presencia de modelos hegemónicos de desarrollo de cada época, no permitieron la concreción de un proceso de descentralización eficiente a nivel administrativo, fiscal o político. Los resultados que se presentan en esta publicación, así como las reflexiones planteadas por cada uno de los autores invitan al lector a pensar en la fragilidad del sistema político del Ecuador, en el cual han primado intereses particulares sobre la cristalización de un proyecto de Estado que pueda contribuir en la participación social, y como una respuesta eficiente a las necesidades de las poblaciones, principalmente aquellas alejadas de las grandes ciudades.

Si bien los acercamientos y estudios realizados en torno a la descentralización en el Ecuador son diversos, en el 2011 la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) a través de su Programa de Modernización y descentralización (PROMODE), propuso la realización de una investigación académica que aporte en el debate sobre el proceso de descentralización en el periodo 1998-2008, que permita construir una línea base que evidencie las debilidades del pasado, en función de reflexionar y visualizar los desafíos presentes y futuros a partir de un Estado Constitucional de Derechos. Esta investigación fue realizada gracias a las sinergias existentes dentro de FLACSO, a través del trabajo realizado entre los espacios de investigación, concretamente entre el Laboratorio de Interculturalidad y el Laboratorio de Gobernanza a cargo de Anita Krainer y Betty Espinosa, respectivamente, así como a los equipos de trabajo conformados por investigadoras y becarios de los programas de Políticas Públicas y Estudios Socioambientales.

A través de este libro queremos visibilizar la importancia de espacios de investigación, reflexión y debate, que contribuyen en la generación de información de calidad, en función de generar aportes que llamen a la reflexión para la construcción de una sociedad más intercultural y democrática.

La presente publicación contiene tres partes, productos de un proceso de investigación académica en donde se expone y analiza el proceso de descentralización en el país en el periodo 1998-2008, comprendido en el tiempo de la expedición de las dos últimas constituciones, presentando experiencias específicas en dos áreas temáticas: medio ambiente y salud.

En la primera parte, Susan Velasco inicia con la descentralización ambiental, para lo cual la autora analiza el proceso desde las interrelaciones diversas que se suscitaron entre los diversos actores involucrados. Teóricamente la autora se sustenta en la “lógica de lo adecuado” de March y Olsen, permitiendo visualizar las lógicas de acción de los actores, identificados en internacionales –o de arriba–, quienes actúan desde sus intereses particulares por definir un nuevo modelo de Estado donde la soberanía estatal quedaba al margen de las decisiones tomadas. Por su parte, los actores nacionales –o de abajo– intervienen en función de obtener más recursos económicos sin poder asumir –e incluso sin querer asumir– las responsabi-

lidades que implicaba la transferencia de competencias. Y por último, sin dejar de ser menos importante, el Estado que se caracteriza por una falta de adaptabilidad para enfrentar las presiones de los otros actores.

El segundo caso de estudio se concentra en el tema de salud a cargo de Jimena Sasso quien también aborda su análisis desde la posición e interrelación de los actores vinculados. La crisis del sector salud y el debilitamiento institucional constituyen argumentos importantes que la autora presenta evidenciando las dificultades que no permitieron el desarrollo del proceso de descentralización en salud. Esta información es complementada con la presentación del caso emblemático del Municipio de Cotacachi. Finalmente Sasso invita a reflexionar sobre la importancia de futuras investigaciones que aborden en profundidad algunos de los puntos que son expuestos a lo largo de su artículo y que podrían contribuir en la comprensión de aquellos errores cometidos en el pasado para la construcción y consolidación de un proceso de descentralización eficiente en el país.

Una vez expuestos los problemas y desenlaces que se dieron en la consolidación del proyecto de reforma del Estado y descentralización en el Ecuador en el periodo 1998-2008, la última parte de la presente publicación expone un ensayo que presenta los cambios y desafíos que han surgido a partir de la promulgación de la Constitución Política del 2008 en referencia al tema en estudio. Así, Carlo Ruiz, a través de su artículo “La transición hacia un nuevo mecanismo de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008”, realiza un análisis descriptivo de la reactivación y cambios suscitados en el tema de descentralización, a partir de la promulgación de la Constitución Política del 2008 y la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en cuanto a la organización del territorio y la asignación de competencias. Ruiz expone una reflexión comparativa que presenta las diferencias entre la Constitución de 1998 y del 2008, que marcan el proceso de descentralización.

De esta manera, se presentan los desafíos pendientes para una nueva etapa de reforma estatal en el Ecuador, que exige de cada ecuatoriano su participación, a través del conocimiento e información de un proceso histórico, que se manifiesta como un reto y proyecto nacional.

Bibliografía

- Arocena, José (2011). “Descentralización, condiciones, riesgos y desafíos”. En *Desarrollo local. Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*, Patricio Carpio (Comp.): 127-144. Quito: Abya Yala.
- Atria, Raúl (2004). “Descentralización: pilar fundamental de la reforma al Estado en Latinoamérica”. *Agenda Pública* 4. En: http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_atria.html, visitada el 13 de septiembre de 2012.
- Baroja, Gusatvo (2011). “Descentralización y autonomía: cambios necesarios”. En *Descentralización y autonomía: el reto del COOTAD*. Ágora Política, mayo 2011.
- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 33-50. Quito: FLACSO, INWENT, SENPLADES.
- Carrión, Fernando (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Comp.): 31-58. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Carrión Fernando, Mauel Dammert y Brigitta Villaronga (2008). “Introducción: La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 11-17. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.
- Falconí, Fander y Pabel Muñoz (2007). “En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Comp.): 19-31. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Merkel, Wolfgang (2008). “Descentralización e integración regional: experiencias europeas”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 51:68. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.

- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya Yala.
- Remache, Alex (2011). “Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD”. En *Descentralización y autonomía: el reto del COOTAD*. Ágora Política, mayo 2011.
- Verdesoto, Luis (2000). *¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?* Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.

La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)

Susan Rina Velasco Portillo*

Introducción

La reforma del Estado y la descentralización son temas que formaron parte de la agenda pública ecuatoriana las últimas dos décadas. Y como parte de este proceso, la descentralización ambiental atrajo el interés de políticos, técnicos y académicos.

Los organismos multilaterales de crédito se concentraron en el enfoque legal del tema (Real, 2004); mientras que las organizaciones 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). Las provincias, como Azuay, editaron sus documentos donde detallan las gestiones que siguieron para asumir nuevas competencias (GPA-PDDL, 2007).

La academia, en cambio, tiene pocos trabajos, la mayoría de ellos, dedicados a analizar las instituciones formales (Narváez, 2009; Ojeda, 2003).

* Boliviana. Comunicadora social especializada en periodismo económico. Tiene una maestría en Gobernanza Energética y es candidata al Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos de la FLACSO Ecuador. Ha analizado la reforma del Estado, instituciones, actores, políticas energéticas y ambientales. Dictó clases en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz y la Universidad de las Américas (UDLA) de Quito. Publicó “La nacionalización pactada: una forma de gobernanza sobre el gas boliviano” (2011); “La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico” (2011), “La integración de la Comunidad Andina en el debate de la explotación petrolera en territorios indígenas” (2010), además de varios artículos periodísticos.

Lo que más hay es literatura de la descentralización en general, tanto del caso ecuatoriano como de otros países de América Latina (Barrera et al., 1999; Faust et al., 2008; Hurtado, 2007; León, 1998; Ojeda, 2000; Peña, 2003).

En ese sentido, el presente capítulo pretende contribuir a estos últimos debates y analizar la descentralización ambiental en Ecuador desde las interrelaciones de los actores involucrados en el proceso, con el fin de entender cómo se construyó el modelo “uno a uno” que estuvo vigente hasta el 2008. Para ello, se parte de dos preguntas ¿de qué forma los actores incidieron en el diseño e implementación de la descentralización ambiental? y ¿cómo el Estado, a través de sus instituciones, respondió a estas presiones?

Para responderlas se recurrirá a los aportes neoinstitucionalistas que sostienen que en el contexto de transformación que viven los países (profundización de la democracia, globalización, apertura de mercados, entre otros) existen actores de “arriba”, de “abajo” o de “afuera” que inciden en la soberanía de los Estados e influyen en el proceso de toma de decisiones políticas, por efecto de las múltiples interdependencias existentes (Pierre y Peters, 2000). En este escenario, el reto del Estado es mantenerse fuerte; lo que significa, dejar de lado su visión centralista y jerárquica y, más bien, tener la capacidad de adaptarse a las presiones y trabajar de forma flexible con los otros niveles de relacionamiento.

Para ese efecto, los actores estatales serán el Ministerio de Ambiente (MAE), el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Los “de abajo” serán los municipios, consejos provinciales y sus representaciones sectoriales, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE); los actores de “arriba” serán las agencias de cooperación internacional multilateral o bilateral, y los actores de “afuera” serán las ONG ambientales.

Este capítulo se encuentra dividido en tres partes. En la primera se desarrollan las interacciones de los tres niveles de actores según su grado de incidencia: en la segunda se abordan las respuestas del Estado a estas presiones, y, en la tercera, la ambigüedad legal existente. Al final se esbozan unas breves conclusiones.

El rol de los actores en la política ambiental ecuatoriana

Los actores de “afuera”

El debate ambiental ingresó a Ecuador en la década de los setenta, influenciado por “actores de afuera” del Estado, principalmente ONG, que cuestionaron los impactos globales generados por el modelo desarrollista.

Contagiada por las discusiones internacionales que lideraba el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza (Fundación Natura), creada en 1978, fue la primera en posicionar una reflexión sobre la conservación (Fontaine, 2007:234). Y uno de sus principales logros fue coadyuvar a la creación del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), que era una red de defensores del medio ambiente en la que participaban distintos sectores de la sociedad.

Diez años más tarde, las ONG se multiplicaron¹ en vísperas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en 1992 (Varea, 1997), e influyeron para que Ecuador aprobara una serie de normas. Entre ellas, reglamentos para la prevención y control de la contaminación ambiental, para el manejo de los desechos sólidos, para la calidad del aire y para la suscripción del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Su presencia adquirió relevancia durante el proceso de modernización que vivió Ecuador. En 1997, el presidente Abdalá Bucaram contrató al Centro Ecuatoriano de Derechos Ambientales (CEDA) para adecuar el incipiente marco institucional sectorial al discurso del “desarrollo sostenible”. De esa manera, varias ONG, entre ellas, CLD y la Corporación OIKOS, participaron en el diseño de la Ley de Gestión Ambiental, aprobada en 1999 (Corral, 2008).

Una de las características de la Ley de Gestión Ambiental aprobada fue el establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), como “mecanismo de coordinación transectorial, de interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales” (Ley de Gestión Ambiental, artículo 5). Estaba a cargo del Ministerio sectorial, en

su calidad de rector, regulador y controlador y para reforzar ámbito local, se constituyeron las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) en las provincias (López Hernando, 2004).

Conforme a ese último punto, el accionar de las ONG se concentró después en el fortalecimiento de las UGA en los gobiernos seccionales (López, 2008), porque las sentían muy débiles y no estaban de acuerdo con un traspaso mecánico de las competencias forestales a las provincias y municipios (Entrevista a Édgar Isch, 2011).

La incidencia de los actores “de arriba”

Los actores “de arriba”, conformados por la cooperación multilateral y bilateral, también tuvieron una fuerte influencia en la política ambiental ecuatoriana y, en particular, en la descentralización. Su rol es evidente en dos momentos: a) en la construcción del marco institucional sectorial, b) en el diseño e implementación de la estructura jurídica de la descentralización.

La construcción de la institucionalidad ambiental ecuatoriana

En los noventa, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron en toda América Latina el Consenso de Washington, un paquete de reformas estructurales para reducir el rol del Estado en la economía y, en general, en los procesos de toma de decisiones.

Ese esquema, basado en un enfoque neoliberal, propició la transformación de las instituciones estatales para facilitar una mayor participación de actores no estatales, principalmente, privados extranjeros. Así se fomentó la privatización de las empresas públicas estratégicas, la disciplina fiscal, la desregulación, la apertura de mercados, la entrada de inversión extranjera, las reformas tributarias, la reducción del gasto público, entre otras medidas.

En Ecuador ese proceso de transformación se llamó “modernización”. Pero el sector ambiental no estaba listo para encararlo. Y cuando el país

aceptó los compromisos de la Cumbre de la Tierra no tenía una entidad pública que dirija las políticas sectoriales y las agrupe. Todo el marco normativo estaba disperso en diferentes instancias, como en la Subsecretaría del Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Energía y Minas, la Unidad de Coordinación del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (UCP) de la Subsecretaría de Minas u otras reparticiones que funcionaban en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de Obras Públicas.

Frente a esa situación, el BM se comprometió a desembolsar un préstamo de 15 millones de dólares para la modernización sectorial, a través del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA), pero a cambio de que el presidente Sixto Durán (1992-1996) constituya una institución ambiental que haga de contraparte. Por esta razón, el gobierno creó, el 24 de septiembre de 1993, la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), dependiente de la Presidencia de la República (Corral, 2008).

Sin embargo, la coyuntura de conflictos socio-ambientales que después vivió el Ecuador² obligó al presidente Bucaram a reforzar la institucionalidad sectorial. Y en sustitución del CAAM creó el Ministerio del Medio Ambiente (Decreto Ejecutivo N.º 195, 1996), donde centralizó las actividades que de forma dispersa realizaban el Instituto Ecuatoriano de Ecodesarrollo para la Región Amazónica (ECORAE), el Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente (CIPA) y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este último es uno de los más importantes, porque le transfirió todo el control y manejo del sector forestal³. Pese a esto, el tema ambiental tuvo poca durante los siguientes gobiernos⁴ y recién en 2001 se transformó en Ministerio de Ambiente (ya no Medio Ambiente) y adquirió autonomía jurídica y financiera.

Diseño e implementación de la descentralización ambiental

La “modernización” institucional en Ecuador también fue influenciada por una corriente democratizadora, que surgió con mucha presencia en América Latina durante el proceso de transición democrática, post dictaduras

y que iba más allá de las transformaciones económicas estructurales (Carrión, 2007; Coraggio, 2004)⁵. Esta visión fue impulsada por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (Entrevista a Diego Peña, 2011), llamada GIZ⁶ desde 2011, en particular, desde su Proyecto de Modernización del Estado, Descentralización y Fortalecimiento de los gobiernos locales (Promode). Su objetivo era “fortalecer el proceso de modernización y descentralización del Estado” para disminuir la pobreza e incrementar los niveles de participación social (PROMODE, s/f).

A través de ese proyecto, la cooperación alemana dio a las instituciones ecuatorianas asesoría técnica, política y apoyo para construir el nuevo esquema de la descentralización. Inicialmente, desembolsaba dinero para pagar los honorarios de los técnicos del CONAM, debido a que el Estado no contaba con los recursos suficientes para ello. Después, aportó con especialistas que poseían amplios conocimientos en municipalismo, leyes y temas ambientales y que conocían la realidad latinoamericana. Con el tiempo, muchos de ellos pasaron a trabajar directamente en el CONAM.

Para la GTZ, también era importante impulsar la descentralización en Ecuador con el fin de cumplir con la “Estrategia de la cooperación para el desarrollo” (Estrategia 162), suscrita entre los países de América Latina y el Caribe y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), que promovía el fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad y el Estado de Derecho; la protección del medio ambiente y el clima; la ampliación de las formas de cooperación a los niveles subregional y regional y la movilización de fondos adicionales para desarrollar créditos promocionales. Además, era relevante para que pueda cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), que es un instrumento internacional acordado el año 2000 por más de 190 países miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de solucionar progresivamente hasta el año 2015, los grandes problemas que está enfrentando el planeta, entre los que destacan la erradicación de la pobreza extrema y la preservación del medio ambiente.

La participación de los técnicos de la GTZ permitió armar el modelo descentralizador ecuatoriano (Entrevista a Diego Peña, 2011; Entrevista a Janos Zimmermann, 2011) y diseñar la Ley Especial de Descentraliza-

ción del Estado y Participación Social, aprobada en 1997 (Ley N.º 27), la Constitución Política del Estado de 1998 y los Planes Nacionales de Descentralización (2001-2002) y (2003-2004).

Ellos diseñaron el modelo “uno a uno” o de “descentralización a la carta”, creado con la Constitución, y que consistía en que cada municipio podía solicitar las competencias que quería según sus posibilidades, a excepción de algunas que eran consideradas privativas del ámbito nacional (defensa y seguridad nacional, la dirección de política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado y la gestión de endeudamiento externo).

Para llevar adelante el proceso de descentralización en el país, los técnicos de la GTZ en el CONAM, entidad estatal encargada de encaminar la reforma institucional, se tuvieron que enfrentar, por un lado, a los especialistas del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que apostaban por una reforma reduccionista del Estado a diferencia de ellos que tenían una línea más democrática y, por otro, a los mismos funcionarios estatales que trataron de frenar los cambios.

Un ejemplo de esto último se dio durante el gobierno de Gustavo Noboa (2001-2003), cuando su hermano Ricardo asumió la dirección del CONAM y sustituyó la agenda descentralizadora por la agenda de las autonomías, bajo el argumento de que era la mejor alternativa para el país en ese momento (Cuestionario a Ricardo Noboa, 2011).

En ese contexto, los funcionarios de la GTZ trataron de enrumbar el proceso y para sobreponerse a la oposición de Noboa modificaron su estrategia interna dentro del CONAM. Jannos Zimmermann, ex director del Programa de Descentralización del Promode, lo recuerda así: “en esa situación fue interesante para mí y, creo que para el equipo, organizar un proceso más fuerte con fuerzas de abajo y casi contra el gobierno nacional (...) Entonces empezamos a desarrollar aliados con los diferentes niveles del Estado, municipios y provincias” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Y con el propósito de hacer “una prueba piloto” del modelo “uno a uno”, los técnicos de la GTZ que trabajaban con el CONAM escogieron al sector ambiental para empezar el proceso de descentralización en Ecuador. Bajo una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1995), consideraron

que éste era el sector de menos impacto social, en relación con la salud o la educación, que eran las otras dos áreas que querían impulsar (Entrevista a Jonás Frank, 2011), además, se pensó que este ámbito no tenía opositores fuertes dentro del sector público (Entrevista a René Larenas, 2011). La ministra de Ambiente, Lourdes Luque, respaldó esa decisión supuestamente porque era más viable. “Montar 40 centros de salud en una provincia resultaba más complicado, más costoso y más desgastante [políticamente] que crear en el consejo provincial una unidad de ambiente con un técnico ambiental” (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

De esa forma, el 17 de diciembre del 2001, en la gestión de Gustavo Noboa, el MAE, el CONCOPE y la AME, suscribieron el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales⁷, para cumplir el requisito establecido en la Constitución. Cada municipio y provincia interesada en ingresar en esta área debía tramitar su propio acuerdo individual con las respectivas contrapartes.

El convenio ofrecía 22 competencias fijadas en una matriz que diseñó el MAE con asistencia de la GTZ (11 de ellas en el ámbito forestal y manejo de bosques y 11 en calidad ambiental) (Ver Cuadro N.º 1 y Cuadro N.º 2). Cada gobierno seccional debía elegir, bajo la modalidad “a la carta”, las que deseaba asumir. Sin embargo, ninguno de los dos esquemas diferenciaba las atribuciones por nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal). Pese a esa falla de fondo, igual la matriz fue avalada por el MAE con el Acuerdo Ministerial N.º 55 (AM N.º 55, 2001).

Cuadro N.º 1

Competencias A: Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres

1. Formular políticas en coordinación con las políticas nacionales.
2. Elaborar, ejecutar y avalar estrategias programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad.
3. Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el MAE de acuerdo a la legislación ambiental.
4. Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores.
5. Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
6. Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
7. Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad.
8. Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables).
9. Elaborar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia.
10. Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales.
11. Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales.

Fuente: López, Hernando (2004). Elaboración: propia.

Cuadro N.º 2

Competencias B: Calidad Ambiental

1. Formular políticas en coordinación con las políticas nacionales.
2. Emitir normas jurídicas y técnicas previa coordinación con el MAE, conforme a la ley de Gestión Ambiental.
3. Sancionar de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad ambiental.
4. Establecer mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las normas vigentes.
5. Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
6. Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales.
7. Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.
8. Promover la participación social relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables.
9. Dar asistencia técnica a través de programas y proyectos a organismos públicos y privados en el control y aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
10. Capacitar.
11. Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción.

Fuente: López, Hernando (2004). Elaboración: propia.

En ese periodo, ocho consejos provinciales (Guayas, Los Ríos, El Oro, Loja, Manabí, Tungurahua, Pastaza y Zamora Chinchipe) y 60 municipios de diferentes tamaños y diversas líneas políticas suscribieron los convenios de transferencias (ver Anexo N.º 1 y Anexo N.º 2). Los gobiernos seccionales apoyaron este proceso porque confiaban en que iban a recibir más recursos económicos para llevar adelante esas competencias (Entrevista a Bolívar Castillo, 2011).

Por otro lado, el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y la implementación de la descentralización también fue respaldado por otras agencias de cooperación internacional como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), que financió la sostenibilidad de los proyectos ejecutados por organizaciones de base que trabajaban en gestión ambiental, descentralización y desarrollo local (Cosude, 2004); la Cooperación Técnica Belga (CTB), centrada en descentralización, modernización del Estado, reforzamiento de las capacidades institucionales y protección del medio ambiente y, finalmente, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), especializado en gestión local, participación ciudadana, democracia, desarrollo económico y manejo sostenible de recursos naturales. Este último centró su trabajo en las provincias de Chimborazo, Loja y Morona Santiago (López, María Eulalia, 2004)⁸.

Incidencia de los actores “de abajo”

Los actores locales también influenciaron en la construcción de la descentralización en Ecuador, pero desde una lógica más crematística. Al principio, los partidos políticos de fuerte base regional, como el Partido Social Cristiano (PSC) cuyo bastión político era Guayaquil, decidieron apoyar la descentralización, porque la vieron como una oportunidad para obtener nuevos ingresos económicos para las provincias y los municipios (Entrevista a René Larenas, 2011). No la comprendieron como un proceso complejo que implicaba transformaciones político-administrativas más profundas.

En ese sentido, con un discurso anticentralista (Faust et al, 2008), escudado en la retórica de la descentralización, el 20 de marzo de 1997 el Con-

greso aprobó por unanimidad la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales⁹. Con ella se les traspasaron recursos económicos nacionales sin ninguna competencia. Los consejos provinciales recibían el 4,5% y los municipios el 10,5%, porcentajes que eran distribuidos según diferentes criterios, entre los que estaban necesidades básicas insatisfechas, población y superficie territorial (Ley Especial de Distribución del 15%, 1997). La transferencia iba a ser gradual, inicialmente se les iba a dar un 5%, luego 7% hasta llegar al porcentaje total en el 2000.

El 15% era un ingreso adicional para los gobiernos seccionales. Adicional a ello, percibían beneficios del Fondo para el Desarrollo Seccional (Fondosec), impuestos y tasas. Por esta razón, para el especialista en desarrollo local, Santiago Ortiz (entrevista, 2011), la Ley del 15% fue “una ley fiscalista” que sólo buscaba responder los compromisos políticos de los partidos de turno y asegurarse la permanencia en el poder.

Con la aprobación de la Ley de Descentralización, propiciada por la GTZ y el CONAM, se pensaba corregir los alcances de la Ley del 15%, pero finalmente no se lo pudo hacer. Esto, porque los actores locales no estaban interesados en asumir nuevas competencias (León, 1998) y además, estaban divididos. Por un lado, las provincias potenciaron el liderazgo del CONCOPE y empezaron a fortalecer su papel político gracias al discurso autonómico que provenía del CONAM. Por otro lado, los municipios, articulados en la AME, cuestionaron las autonomías porque “suplantaban sus facultades y atribuciones” (Castillo, 2001:2) y en oposición discursivamente enarbolaron las banderas de la descentralización, aunque “su visión descentralizadora sólo se limitaba a percibir más recursos” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

En ese escenario de disputas internas, el verdadero interés por impulsar la descentralización en Ecuador provino de los organismos internacionales (León, 1998:4). Esto se pudo observar, por ejemplo, cuando se dieron las tensiones entre los actores “de abajo”, entonces, los técnicos de la GTZ buscaron a las partes para conciliar, pero en vista de que sólo consiguieron adeptos en el CONCOPE, ya que la AME no quería trabajar con las provincias, la cooperación alemana decidió no tomarla en cuenta como

entidad mediadora del proceso y optó por trabajar directamente con los alcaldes para seguir adelante con el modelo “uno a uno” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011)¹⁰. Esto nos permite asumir que, en el fondo, los cooperantes estaban decididos a avanzar sí o sí con la reforma en Ecuador y que además tenían la potestad de definir quiénes eran los interlocutores válidos en el debate y quiénes no.

En todo este contexto sólo hubo un claro momento en que el CONCOPE y la AME presentaron propuestas concretas para implementar la descentralización dentro del nuevo marco constitucional de 1998. Los consejos provinciales sugirieron la incorporación de “gobiernos intermedios” en el marco de su “Propuesta de Reformas Constitucionales para conocimiento de la Asamblea Constituyente” (CONCOPE, 1998) y “Resoluciones y Acuerdos del Seminario Internacional realizado por CONCOPE” (CONCOPE, 1999). En cambio, la AME planteó fortalecer el nivel municipal como base de la nueva estructura político administrativa, según señala su “Propuesta Global de Descentralización del Estado en el Ecuador” (AME, 1999).

Sin embargo, en ninguno de esos planteamientos ni en la lista de competencias que los gobiernos provinciales y municipios estaban interesados en asumir se encontraba el ambiente. Aunque claro, las alcaldías ratificaron su deseo de seguir cumpliendo con las atribuciones establecidas en la Ley de Régimen Municipal en su artículo 14, “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines” (Ley del Régimen Municipal, 1999).

La adaptación del Estado a las presiones y los límites encontrados

Tal como se pudo observar, diferentes niveles de actores “de afuera”, de “abajo” y, principalmente, “de arriba” influyeron de diversas maneras en el proceso de reforma institucional y de descentralización en Ecuador, y en las acciones y funciones del Ministerio del Ambiente y del CONAM. Frente a esa incidencia que, muchas veces llegó a traspasar las fronteras de soberanía del mismo Estado (Pierre y Peters, 2000), éste asumió una respuesta concreta.

A continuación se plantean tres tipos de acciones claves que asumió el Estado ecuatoriano frente a esas presiones y se analizan algunos factores que explican por qué no se llegó a implementar la descentralización ambiental tal como fue diseñada “desde arriba”. Los puntos son: debilidad y bloqueo institucional, agendas diferenciadas y ambigüedad legal.

Debilidad y bloqueo institucional del MAE

El factor económico era muy importante para implementar la descentralización, porque la ley estableció el traspaso de recursos económicos, técnicos y materiales a los gobiernos locales para que asuman competencias. Sin embargo, cuando la GTZ, el CONAM y el MAE pusieron ‘a prueba piloto’ la descentralización en el sector ambiental, el Ministerio del Ambiente recién estaba conformando su estructura interna y empezaba a asumir su autonomía administrativa, técnica y financiera, por lo cual le fue difícil encarar el nuevo reto. Ésta fue la primera limitación que marcó la implementación del proceso.

El MAE contaba con 520 funcionarios en el año 2000, de los cuales 382 se desempeñaban en labores de campo en actividades forestales y de áreas naturales, mientras que 138 trabajaban en la planta central. Además, tenía pocos recursos económicos para auto-gestionarse. Poseía un presupuesto de alrededor de 8 millones de dólares –cuando al 2011 llegó a 120 millones (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011)¹¹– y de los cuales, la mayor parte iban dirigidos a cubrir los gastos administrativos de la oficina principal en Quito y en menor medida de sus representaciones de Esmeraldas, Azuay, Guayas, Cotopaxi, Chimborazo, Manabí, Morona Santiago, Napo y Sucumbíos (Herrmann, 2001:47-53).

Asimismo, el MAE tenía una cantidad limitada de recursos materiales, los cuales resultaban insuficientes para atender las 22 competencias transferidas en los convenios suscritos en 2001. Y si el Ministerio hubiera repartido lo poco que tenía, la transferencia habría sido irrelevante, porque “más habría costado la legalización de la propiedad de los bienes que su valor en sí” (Alomía, 2006).

Para Jonás Frank, uno de los técnicos de la GTZ que trabajó en el CONAM en el diseño del ‘modelo uno a uno’, el ambiente era “una competencia en construcción” y no necesitaba de una alta implicancia presupuestaria, porque “no contemplaba servicios de gran envergadura”. Por lo cual, desde su punto de vista, las limitaciones económicas del Ministerio no debieron ser un freno para transferir competencias, ya que en los hechos, “los esfuerzos para asumirlas eran netamente locales, bajo un reglamento o una función de regulación del nivel central” (Entrevista a Jonás Frank, 2011).

Pese a su explicación, la ley ordenaba claramente al Ministerio transferir recursos y a eso se rigió el MAE. La ex ministra de Ambiente Lourdes Luque admitió que simplemente le fue “muy complicado descentralizar” porque en su gestión (2001-2003) el presupuesto de la institución era muy reducido para cumplir con el mandato normativo (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).

Pareciese que una segunda limitación institucional en la implementación de la descentralización ambiental, de acuerdo a Herrmann, fue que el Ministerio no estaba en capacidad real de transferir competencias a los gobiernos seccionales, porque simplemente muchas de esas competencias “no las había ejercido nunca” y, por lo tanto, “no tenía nada que compartir en materia de recursos” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011) económicos, técnicos y humanos.

En 2001, cuando el MAE suscribió los convenios con los gobiernos seccionales, ejecutaba las 11 ‘competencias verdes’, referidas a la gestión forestal y de áreas protegidas, gracias a que heredó las actividades del INEFAN en 1996. Pero las otras 11 ‘competencias grises’, vinculadas con la calidad ambiental, no las había ejercido jamás. Según algunos expertos, esto se da, en parte, porque el control de la contaminación del aire y el agua eran funciones municipales y porque el Ministerio “siempre cedió los temas ambientales más complejos a otras instancias”, por ejemplo, la contaminación de petróleo al Ministerio de Hidrocarburos (Entrevista a René Larenas, 2011). Por tanto, como el MAE no ejerció jamás las competencias de calidad ambiental tampoco estaba en la capacidad de calcular el costo de la transferencia hacia las provincias y municipios, lo cual representó un gran problema ese momento. Los expertos de la GTZ dentro del CONAM

se dieron cuenta de esta situación en el camino de implementación del “modelo uno a uno” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011).

Mientras que las ‘competencias verdes’, plasmadas en la matriz de 22 puntos diseñada por el MAE con asistencia de la GTZ, tenían el respaldo en la legislación ecuatoriana, las ‘competencias grises’ fueron creadas teóricamente por los técnicos y contrastadas en talleres con las provincias, justo a puertas de que se suscriban los acuerdos con las provincias y municipios.

Y como la construcción de esas competencias fue teórica, eso derivaba en dos problemas. El primero legal, porque las competencias respondían a “interpretaciones libres de ciertas acciones institucionales” y carecían de un respaldo normativo para su implementación y, segundo, de coordinación, porque cada una de ellas obedecía a “acciones aisladas” más que a una articulación de componentes de un sistema de gestión integrado (Real, 2004).

Por todo aquello, la transferencia de competencias sobre calidad ambiental fue muy complicada, tanto para los funcionarios del MAE, quienes desconocían qué funciones específicas correspondían a cada una de las 11 competencias, como también para los técnicos de la GTZ que dieron continuidad al trabajo realizado por otros y organizaron talleres para la ejecución del proceso de descentralización ambiental.

Teníamos absurdamente 20 personas del Ministerio en la sala, los directores del Ministerio, todas las cúpulas y no sabían qué es la función. No pudieron describir la función (...) El subsecretario no fue capaz de escribir o declarar o explicar las diferentes funciones. Tenían una lista y no sabían qué estaba detrás de esta lista de funciones. (...) Mínimo saber qué vas a descentralizar, qué fondo vas a pasar, qué personal, etc. Ése fue un problema [que enfrentamos] (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Una tercera limitación que enfrentó el MAE para implementar la descentralización ambiental fue el bloqueo institucional del proceso, basado en una posición centralista. Esto se pudo evidenciar en dos niveles: jerárquico y de mandos medios y bases.

En el nivel jerárquico, la ministra Luque, quien suscribió los convenios de descentralización ambiental, admitió que por más que los gobier-

nos seccionales solicitaron las ‘competencias verdes’, el MAE realmente no estaba dispuesto a transferirlas porque “eran muy sensibles, costosas y complejas de manejar”, como la administración de las áreas protegidas (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).

Explicó que, por ejemplo, el municipio de Puerto López pidió el manejo del Parque Nacional Machalilla y el municipio de Guayaquil, el control del Manglar de Chublut, pero de haberlos transferido como solicitaban esto le habría generado al MAE ‘disputas’ con las ONG ambientales y con la cooperación internacional “por traspasar el patrimonio de los ecuatorianos”. Aseguró, además, que muchas áreas protegidas atraviesan más de un municipio y el Ministerio temía que tras una eventual descentralización se quiebre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se partan las áreas y se conformen parques municipales.

(...) No era tan sencillo como decir: “sí, lo decido, lo hago”. Lo mejor es llegar a acuerdos. Y al acuerdo al que yo llegué y, tengo que defenderlo, es que entregamos todas las competencias grises totalmente a quien trabaja el control de la contaminación (...) pero el manejo del SNAP se maneja a través del Estado, y así fue cómo lo hicimos. (...) El SNAP es el patrimonio de los ecuatorianos y no lo podía manejar irresponsablemente cualquier municipio o cualquier provincia. Ni siquiera el peso político de tener una ministra descentralizadora [como yo] logró que ese se pueda descentralizar esto (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

Por eso, para la ex ministra estaba claro que la descentralización ambiental sólo pasaba por la transferencia de las ‘competencias grises’, porque “el control de la contaminación era muy fácil de fortalecerlo y manejarlo” y además había cooperantes como Holanda, que ya estaban trabajando en esos temas (Entrevista a Lourdes Luque, 2011). Pero como se vio antes, el MAE jamás había asumido la calidad ambiental, por tanto, quería transferir algo que no existía propiamente, que no tenía recursos propios y que no tenía un sustento legal ni una articulación con el sistema de gestión ambiental.

Pese a la negativa del MAE, la Prefectura de Manabí insistió en su derecho de solicitar las ‘competencias verdes’, asignadas por los convenios, pero

la Procuraduría General de la República señaló el 24 de agosto de 2004, que su demanda era improcedente, porque las áreas naturales protegidas eran un patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y, por tanto, no correspondía la descentralización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos. Frente a esto, el gobierno, operativizó la figura de delegación para el manejo de los parques Machalilla y Cajas¹².

Por su parte, los ministros Édgar Isch (enero-julio 2003) y César Narváez (julio 2003-marzo 2004) tampoco creían en la descentralización. El primero aseguraba que antes de hablar de descentralización era necesario plantear, primero, el fortalecimiento del MAE y la centralización de todo el marco legal ambiental en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental (TULAS). Aseguró que una vez que el Ministerio se consolide institucionalmente y logre asumir las competencias que no había ejercido hasta entonces, se podría calcular los costos de operación y recién se podría pensar en transferencias hacia las instancias locales. Sin embargo, aclaró que lo único viable de traspaso eran las ‘competencias grises’, porque las del sector forestal eran muy delicadas. Además dijo que su posición tenía pleno respaldo de las ONG ambientales, con quienes no quería tener problemas por este tema (Entrevista a Édgar Isch, 2011).

Narváez, por su parte, consideraba que los gobiernos locales no tenían la capacidad para hacerse cargo de las competencias del Ministerio, porque “tenían una condición precaria y debilitada” (Entrevista a César Narváez, 2011). Y por eso, admitió que él no dio paso a la transferencia de competencias, aunque para cumplir con procedimientos internos viabilizó la creación de una Comisión de Descentralización dentro del MAE por órdenes de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial (Entrevista a César Narváez, 2011). Aquí, nuevamente se repetía la política de “hacer para no hacer nada” en realidad.

El presidente de la AME Regional 1 y también alcalde de Antonio Ante, Luis Yépez Rocha, lamentó que el Ministerio haya “entregado el hueso y se ha quedado con la carne y el pastel” y que el manejo de los bosques y los permisos de explotación sigan en manos del gobierno central, cuando a los municipios les compete cuidar y administrar los bienes percederos (citado en Poder Municipal, 2004).

Los especialistas de la GTZ estaban conscientes que los municipios “no estaban preparados” para asumir el proceso del todo. Porque si bien tenían Unidades de Gestión Ambiental, creadas en el marco de la Ley de Gestión Ambiental, muchas de ellas, fueron manejadas como “un cajón de sastre”, donde se metía todo, y un solo funcionario “carecía de la capacidad para asumir varias competencias” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011). Pero igual decidieron continuar con la descentralización ambiental bajo la apuesta de capacitar a los actores locales, a través de otros cooperantes, como los belgas, los suizos o los holandeses.

En los mandos medios y bajos del MAE también hubo resistencia al cambio. En el año 2006, con el proceso de transformación en marcha, el 9% del personal del Ministerio se dedicaba a calidad ambiental, el 31% al sector administrativo y el 60% a capital natural, forestal y biológico. Sin embargo, de las 49 personas que se dedicaban a calidad ambiental, 47 radicaban en Quito y se oponían abiertamente a cualquier traslado a provincias o municipios (Salcedo, 2006, 6).

La Ley de Modernización estableció los traslados de personal para facilitar los procesos de reforma institucional en el país y ordenó el pago de la misma remuneración otorgada. Pero en los casos de transferencia definitiva, los involucrados debían dar su consentimiento expreso, salvo si el caso lo ameritaba. Pero el CONAM constató, en una serie de talleres participativos que realizó en 2005 en Ambato, Chimborazo, Bolívar, Loja, Zamora Chinchipe y Manabí, donde participaron directores regionales, líderes de proceso del MAE y funcionarios en general, que no había predisposición para el traslado.

Existe un nivel muy alto de desmotivación por parte del personal lo cual genera un deteriorado clima organizacional, que en si debe reflejar una baja eficiencia y eficacia administrativa y de servicios así como una resistencia sistémica a cualquier cambio (...) el clima organizacional interno no se ve propicio para generar sincronismos de acción con los GSA [gobiernos seccionales autónomos], a quienes el RRHH [recursos humanos] los ven como amenaza a su estabilidad laboral (Salcedo, 2006:34).

Varios especialistas coinciden en que los subsecretarios, directores, mandos medios y otros funcionarios del Ministerio se resistían a la descentralización,

porque sentían que al transferir competencias estaban perdiendo poderes, recursos y presencia institucional (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011; Entrevista a Adolfo Salcedo, 2011; Entrevista a René Larenas, 2011)¹³.

En el mismo sentido, la ex ministra Luque señaló que así un ministro hubiese estado de acuerdo con empujar la descentralización de las competencias ‘verdes’ y ‘grises’, el gran problema era “la burocracia permanente” dentro del MAE, ya que el ministro designaba a 10 de los más de 800 funcionarios que se desempeñan allí, por lo cual, concluyó: “el monstrito camina solo” (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

En cambio, el ex subsecretario de Capital Natural Hans Thiel negó que personal de su rango haya tratado de frenar la implementación de los convenios de descentralización (Entrevista a Hans Thiel, 2011), tal como alguna vez denunció el Presidente de CONCOPE (El Universo, 19 de mayo de 2002). Aseguró que más bien, los frenos provinieron del nivel jerárquico, como el caso del ministro Isch, que no dio viabilidad a la tercerización del sector forestal, planteada por su persona, porque consideraba que ése era un asunto que debía ser manejado por el Estado, a través del Ministerio, y no por empresas privadas.

Los actores locales también cuestionaron el bloqueo interno del Ministerio. Para el alcalde del cantón Cevallos, Byron Cevallos, la burocracia del MAE y la falta de medidas para hacer cumplir la Constitución, las leyes y las normas frenó en gran parte el avance de la descentralización (Entrevista a Byron Cevallos, 2011). Este último punto también fue compartido por el secretario general de la AME, Jhonny Firmat Chan, quien cuestionó la forma discrecional con la que se manejaron las cosas en esa institución (Entrevista a Jhonny Firmat Chan, 2011).

Finalmente, otra muestra de la política centralista del MAE fue el registro de licencias ambientales. Dentro del abanico de competencias otorgadas, el Ministerio traspasó la posibilidad de que los gobiernos seccionales emitan licencias ambientales que les generen ingresos propios. Pero en el camino, la entidad les puso una condición, que para hacerlo tenían que registrarse previamente en el Ministerio, a través del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). El cantón de Loja junto con unos cuantos más siguieron el procedimiento, pero la gran mayoría, no. Para Larenas, la

poca participación representaba una clara señal de rechazo al contrasentido en el que cayó el MAE (Entrevista a René Larenas, 2011) que, por un lado, les transfería una competencia, pero por otro, les obligaba a seguir bajo su tutela centralista para ejercerla¹⁴.

Agendas diferenciadas entre gobiernos, ministerios y alcaldes

Existían agendas diferenciadas entre los distintos actores involucrados en el proceso de descentralización ambiental que, finalmente, frenaron su implementación. Por ejemplo, en la gestión de Gustavo Noboa (2001) se firmaron los convenios de transferencia de competencias ambientales, porque los actores interesados en impulsar el proceso buscaban dar señales “simbólicas” de los avances de la descentralización. Ésta fue una política coyuntural de ganar-ganar.

Por un lado, la administración de Noboa ganaba réditos políticos con su bastión electoral Guayaquil, pues al no haber podido avanzar en el proyecto autonómico de la costa, al menos daba una muestra de que trató de hacer algo en el camino de restarle fuerza al aparato central. Por su parte, el CONAM ganaba fortaleza institucional y legitimidad, y la GTZ, cumplía con los objetivos internacionales de cooperación en Ecuador, que son fiscalizados por el Gobierno Alemán. La AME y el CONCOPE también ganaban legitimidad política y avanzaban en el proceso de adquirir más fortaleza. Así convergieron los objetivos a largo plazo que tiene la cooperación con los de corto plazo del Gobierno central ecuatoriano y de los gobiernos seccionales.

Pero para no abordar de forma inmediata el costo económico de la transferencia de competencias, los acuerdos fijaron un plazo de 45 días para suscribir una adenda complementaria, que señale claramente los recursos económicos, técnicos y humanos que se traspasarían del MAE a las provincias y municipios para que asuman sus nuevas competencias ambientales. Además, quedaba pendiente que el Ministerio de Economía empiece a negociar con el Ministerio del Ambiente el cálculo del costo de la transferencia de competencias ambientales.

Sin embargo, para el Gobierno de Lucio Gutiérrez (enero 2003-abril 2005), la descentralización administrativa, política y fiscal no era relevante, mucho menos el tema ambiental (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011). Si bien su gobierno propició la creación de la Comisión Nacional de Descentralización y de Organización Territorial, que elaboró el Plan Nacional de Descentralización 2004, ambos fueron instrumentos que se constituyeron en “una cortina de humo” (Lascoume y Le Gales, 2007) para dilatar y no atender esos temas realmente y para frenar las presiones de los actores¹⁵.

El ministro de Economía y Finanzas de la época, Mauricio Pozo (2003-2005), quien provenía de un esquema empresarial conservador y que por su rango era miembro del Directorio del CONAM, aseguró que su despacho tenía otras prioridades antes que la descentralización, y en particular, que la descentralización ambiental. “Cuando usted no tiene qué dar de comer a los hijos, lo que menos te preocupa es que tengan un juguete recién salido” (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011).

Aseguró también que las administraciones anteriores, y en particular, la de Gustavo Noboa, dejaron al Gobierno de Lucio Gutiérrez con deudas internas y externas elevadas, las cuales tenía que encararlas, por lo tanto, su atención estaba concentrada en ellas, pese a que las leyes, normas y convenios les obligaban también a responder la transferencia de recursos económicos para implementar la descentralización ambiental.

Aquí hay un problema real y es el problema de la capacidad económica de transferir. Usted puede tener todos los candados para que la transferencia sea relativamente automática, pero a veces la cantidad de plata no hay, o sea, hay prioridades. No es lo mismo vivir con un precio de barril de 18 dólares, a vivir en un precio de barril de 100 dólares. No hay ni punto de comparación. Yo no tenía gasolina para ponerle a los aviones de la fuerza aérea, ahora compran aviones, ésas son las diferencias. A pesar que esté pre-asignada [la transferencia], cuando hay falta de recursos es un problema real porque ahí viene el tesorero de la nación y te pregunta ¿a quién pago los sueldos a las Fuerzas Armadas, a la Policía o a la Salud? Y la respuesta a todos es: ‘pero no alcanza’. Entonces, hay que hacer de malabarista para ver con quién me retraso para poder pagar a los otros, porque estos son menos problemáticos. O sea, es todo un problema (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011).

El ministro de Ambiente de la época, Édgar Isch, del MPD, confirmó que el sector ambiental era irrelevante en ese momento. Aseguró que el sector petrolero estaba antes que su sector y que, por eso, muchas políticas no avanzaron. Por ejemplo, que el gabinete jamás dio paso a los proyectos que presentó para reglamentar la Ley de Gestión Ambiental y que cuando le negó una licencia ambiental a la empresa privada TermoOriente, porque no cumplía con todos los requisitos, fue observado bajo el argumento de que estaba frenando “un proyecto bandera del gobierno” (Entrevista a Édgar Isch, 2011). Además como se explicó antes, ni Isch ni su sucesor César Narváez tenían intención de dar continuidad al proceso de descentralización ambiental iniciado por su antecesora Lourdes Luque.

La falta de continuidad se agudizó más aún por la inestabilidad política que vivió el país. Desde que se firmaron los convenios de descentralización ambiental, pasaron tres presidentes y seis ministros de Ambiente (ver Cuadro N.º 3).

Cuadro N.º 3
Ministros del MAE periodo presidencial 2001-2008

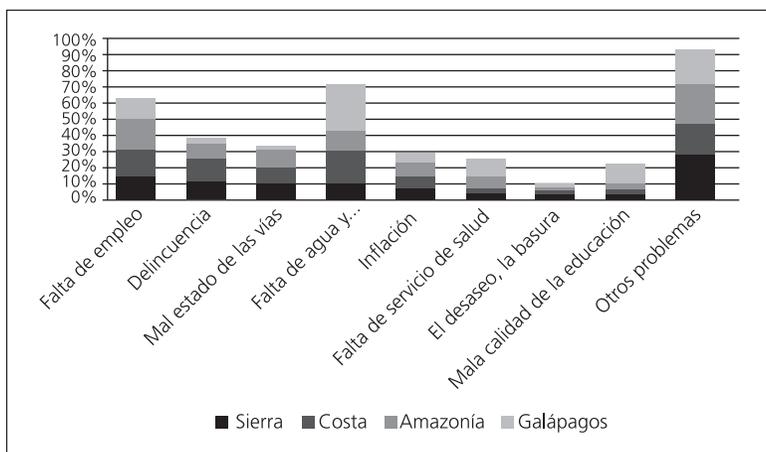
Periodo presidencial	Ministro(s)	Fecha
Dr. Gustavo Noboa Bejarano	Dra. Lourdes Luque de Jaramillo	04/05/2001 - 15/01/2003
Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa	Lcdo. Edgar Isch López	15/01/2003 - 14/07/2003
	Ing. César Narváez	14/07/2003 - 04/03/2004
	Ing. Juan Carlos Camacho Dávila	23/02/2005 - 20/04/2005
	Msc. Antonio Matamoros	22/04/2005
Alfredo Palacio González	Ab. Anita Albán Mora	27/04/2005 - 15/01/2007
Rafael Correa	Marcela Aguiñaga Vallejo	16/01/2007 -11/2012

Fuente: página web del MAE. Elaboración: S. Velasco y D. de la Fuente.

Por otro lado, la descentralización ambiental y la ejecución de los convenios suscritos tampoco fueron temas relevantes en la agenda de los actores locales. Según un estudio de Cedatos titulado “La Evaluación de la Gestión Municipal”, realizado en enero de 2009, el tema ambiental, expresado en términos de calidad ambiental (desaseo y basura), no estaba entre los cinco principales problemas de la población ecuatoriana de la sierra, costa, amazonía ni Galápagos (Ver Gráfico N.º 1).

A la gente le preocupaba, en primer lugar, la falta de agua y alcantarillado, la falta de empleo, la delincuencia, la falta de servicios de salud, la mala calidad de la educación. Además de ellos, hay “otros problemas” que fueron nombrados por la gente, entre ellos, la crisis económica, el transporte público, la falta de un buen gobierno municipal, la corrupción, la situación política del país y la falta de energía eléctrica.

Gráfico N.º 1
Principales problemas en los cantones identificados por la población
(a enero de 2009)



Fuente: Cedatos /Gallup Internacional. “Evaluación de la Gestión Municipal a enero de 2009. Informe de Resultados Nacional. Elaboración: propia.

La falta de interés local por el tema ambiental debido a los pocos réditos políticos que generaba también pudo ser comprobada en casos muy

concretos. Por ejemplo, la alcaldía de Mocha, un municipio pequeño, que firmó el convenio con el MAE el 28 de octubre de 2002, no insistió en la suscripción de la adenda ni en la transferencia de competencias ambientales porque, según su alcalde Silverio Ocaña, tenía otras prioridades en su agenda. Explica que la presión social de los maestros, estudiantes y padres de familia por construir más aulas para albergar a los niños y niñas de la única escuela cantonal es una presión constante para él y un tema que tiene que ser atendido con urgencia. Y, si el gobierno no le genera recursos para su atención, los tiene que sacar de otro lado, a través de la reformulación del presupuesto, pero tiene que cumplir (Entrevista a Silverio Ocaña, 2011).

El alcalde aseguró que el tema ambiental no es relevante en comparación con los problemas de educación y salud que tiene que atender en su municipio. Además, señaló que no insistió en asumir competencias en ese sector, porque no quería “complicarse la vida”, debido a que en su cantón no hay personal capacitado que lo lleve adelante. Por eso, no considera necesario abrir una oficina dedicada a ambiente (Entrevista a Silverio Ocaña, 2011).

Por su parte, el alcalde de Cevallos, Bayardo Constante, explicó que en su caso, tampoco “insistió” en exigir que se cumpla el convenio con el MAE, porque tenía que resolver los problemas sociales vinculados con la erupción del volcán Tungurahua, que constantemente pone a la población en alerta (Entrevista a Bayardo Constante, 2011).

El ex presidente de la AME y también alcalde del cantón Loja, Bolívar Castillo, aseguró que, si bien la situación de un municipio a otro es diferente, muchos de ellos “no estaban dispuestos a asumir líos políticos” por demandar una competencia (Entrevista a Bolívar Castillo, 2011).

Lo mismo ocurrió con su par del municipio de Ambato, Fernando Callejas, quien admitió que tenía “tantas cosas que hacer” en su administración que, por eso, no pidió suscribir las adendas de los convenios de descentralización ambiental. Culpó al MAE por no transferirle recursos para ejecutar competencias pero, a la vez, confesó que para asumir las competencias de tránsito, ese municipio no tuvo reparos en utilizar fondos propios, porque “era una obligación ineludible mejorar la movilidad, el tránsito y el tráfico” en el cantón (Entrevista a Fernando Callejas, 2011).

Por las decisiones que tomaron cada uno de los alcaldes entrevistados de dar prioridad a los temas de salud, educación, atención de riesgos, tránsito, etc. antes que a los temas ambientales fueron ratificados en sus cargos en las siguientes elecciones.

En una revisión bibliográfica se pudo constatar que no sólo los municipios dieron poca importancia a la transferencia de competencias ambientales, sino que sus organizaciones gremiales tampoco. La AME no abordó el tema en ninguna de las ediciones de su Revista “Poder Municipal”, a diferencia del tratamiento extensivo que se le dio a los sectores de salud, educación y turismo.

En el caso del CONCOPE no se pudo verificar esta situación porque la institución no tenía una biblioteca de consultas para el público y desechó todo el material de años anteriores (Entrevista a Rocío Lumía, 2011). En los periódicos de circulación nacional hay declaraciones del reelecto presidente de CONCOPE y prefecto de la Provincia del Oro, Montgomery Sánchez, que denuncian la falta de voluntad política del gobierno por avanzar en el proceso (El Universo, 19 de mayo de 2002), pero la institución no hizo nada concreto. Todo quedó en declaraciones.

Para el ex ministro Isch, los alcaldes no insistieron en la descentralización ambiental no sólo porque tenían otras agendas, sino hasta por un tema de coherencia lógica, ya que los municipios inicialmente habían solicitado competencias que eran imposibles de ejecutar por su ubicación geográfica. Explicó que, por ejemplo, el municipio de Ambato, ubicado en la sierra, pidió la administración y gestión de manglares, cuando eso sólo es posible en la costa. Aseguró que las competencias asignadas en las matrices eran “tan absurdas” e inviábiles que sólo se entendían en el marco de los compromisos políticos asumidos por “paquetes”, en los cuales, él no creía.

De haber estado interesados en el proceso, los gobiernos seccionales podían haber recurrido a la Ley del Régimen Municipal, que en un acápite especial señalaba que el funcionario que no viabilice la transferencia de recursos económicos, técnicos y materiales debería ser destituido del cargo. Además, podían haber recurrido al Consejo de Competencias para dirimir cualquier situación. Sin embargo, ninguna provincia o municipio presentó

una demanda en contra de los funcionarios del MAE por no viabilizar los convenios.

El alcalde Callejas argumentó que él no inició un juicio ante los órganos pertinentes porque consideraba que no era la vía más adecuada y porque la justicia no es eficaz. Por eso, optó por esperar pasivamente a que el Ministerio le traspase recursos económicos. Sin embargo, para Salcedo, ex consultor del CONAM, los argumentos de los funcionarios ediles son sólo un “pretexto” para no cumplir con sus responsabilidades del proceso descentralizador (Entrevista a Adolfo Salcedo, 2011).

Larenas y Salcedo, en las entrevistas realizadas, explican que los técnicos y especialistas en el tema aseguraron que la falta de recursos económicos no era un pretexto válido para no ejercer las competencias ambientales, porque si los municipios si hubieran querido generar ingresos, lo habrían hecho también a través de tasas por servicios ambientales (pago por estudios de impacto ambiental, planes de manejo y auditorías), que debían tramitar ante el MAE y homologar a través de una ordenanza municipal (Entrevista a René Larenas, 2011; Entrevista a Alfredo Salcedo, 2011). Ésta era una vía para garantizar la sostenibilidad de la competencia. Otra pudo ser la gestión ante la cooperación internacional.

Ambigüedad legal

La implementación de la descentralización ambiental fue frenada también por la poca claridad legal que se presentó en el proceso. Por ejemplo, la Ley de Descentralización no diferenciaba específicamente las atribuciones por nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal), lo que derivó, según dijeron los entrevistados, en ambigüedades y superposiciones. Para Jannos Zimmermann, ex director del PROMODE de la GTZ, esto fue muy conflictivo:

(...) la Ley de Descentralización permitía que cada unidad del Estado, de los diferentes niveles administrativos del Estado (provincias y municipios) pueda pedir la descentralización o tomar responsabilidad de una función.

La ley explícitamente permitía esto. En mi opinión, esto es un caos total o va a crear un caos total, porque la lógica es que si el Ministerio de Educación o Medio Ambiente dan a un municipio la responsabilidad para una función y ¿qué pasa con el Ministerio? Ellos no pueden descentralizar a la gente que tienen, que trabajan en este tema, porque ellos son responsables de los otros municipios. Entonces, en realidad, se va a crear, en este concepto, niveles de administración pública paralelamente en Ministerios, municipios, provincias: un caos total (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Esta disposición legal también fue criticada, porque no realizaba ningún cambio de fondo, ya que mantenía “intacta la estructura político administrativa del Estado”, no abordaba la tributación local ni superaba los vacíos dejados por la Ley del 15%, y dejaba a criterio de los gobernantes locales la transferencia de atribuciones y responsabilidades (Ojeda, 2000:47)¹⁶.

Para René Larenas, el tema de la compatibilidad legal entre la Ley de Descentralización, la Constitución del 1998, que avaló el “modelo uno a uno” y la Ley del 15% es un tema clave. Esto, porque, según él, si se hubiera corregido los alcances de la Ley del 15% o, sencillamente, si ésta no hubiera existido, el modelo de descentralización “habría funcionado”.

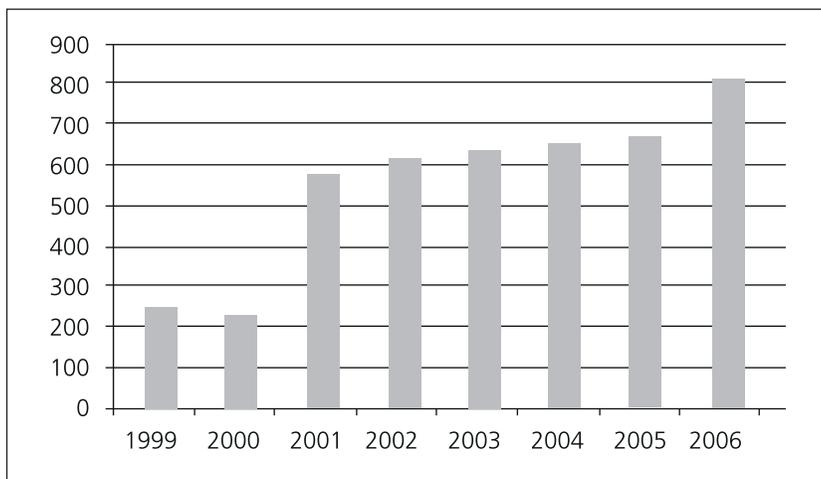
Considera que si las provincias y municipios no hubieran recibido los beneficios económicos de esa ley, cuya alícuota fue creciendo progresivamente con los años (ver Gráfico N.º 2), las autoridades locales no hubiesen sentido ningún incentivo para suscribir las adendas de los convenios. “Como sus ingresos aumentaron, los municipios no se vieron obligados a buscar recursos para [asumir las] competencias. Creo que éste fue un factor fuerte contra el modelo ‘uno a uno’” (Entrevista a René Larenas, 2011).

Sin embargo, es importante destacar que los municipios no podían utilizar directamente los recursos del 15% para cubrir las nuevas competencias asumidas, salvo casos excepcionales. Esto porque esos fondos estaban destinados a planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural. Además para pagar hasta un 50% de los créditos al Banco del Estado (BEDE) (MEF-GTZ, 2000).

El modelo “uno a uno” esperaba que fueran los cantones y provincias los actores más dinámicos en promover este proceso. Pero, a la vez, su

debilidad estaba en que este mecanismo era voluntario. Por eso, algunos gobiernos seccionales no firmaron los convenios, porque para trabajar en ambiente no necesitaban registrarse a esos documentos ni sus adendas, cuando simplemente podían apoyarse en el marco general de la Ley de Gestión Ambiental y de Régimen Municipal, que les ordenaba asumir medidas en defensa del medio ambiente, como, en efecto, lo vinieron haciendo, por ejemplo, en Tungurahua (Entrevista a María de Lourdes Llerena, 2011).

Gráfico N.º 2
Transferencias de capital a los gobiernos locales (Ley del 15%)
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Información Fiscal sector público (2000-2006).
Elaboración: propia.

Janós Frank, ex consultor de la GTZ, admitió que varios de los tropiezos que enfrentaron el MAE, los gobiernos locales y la cooperación internacional en la ejecución de la descentralización ambiental fueron el resultado del diseño en sí del modelo “uno a uno”, el cual generaba una infinidad de posibilidades, caso por caso, y que, justamente por esa diversidad de convenios suscritos, su aplicación fue cada vez más difícil y sus costos de transacción, más caros.

También reconoció que, por la complejidad del tema, siempre es posible que surja algún tipo de ambigüedad legal en estos procesos, hecho que dijo, fue debatido en su momento, pero que, pese a sus limitaciones, para él, “el marco legal en el Ecuador permitía de sobre manera [implementar] la descentralización. Era un marco legal bastante favorable” para lograrlo (Entrevista a Jonás Frank, 2011).

En el mismo sentido, Diego Peña, ex Director del CONAM¹⁷ y mentor de la “descentralización a la carta”¹⁸, aseguró que más allá de las observaciones al modelo, hay que mirarlo como “lo que fue posible hacer en el Ecuador en ese momento histórico”, de acuerdo a los roles de los actores vinculados y a las condiciones determinadas (Entrevista a Diego Peña, 2011).

Recordó que se trató de hacer todo lo posible para impulsar un proceso, que también se realizaba en América Latina, tomando en cuenta las condiciones estructurales de Ecuador y en momentos en que los actores locales no tenían mucho interés en empujarlo.

Cuando se elaboró el modelo, Ecuador contaba con 22 provincias y más de 200 municipios, cada uno de los cuales tenía sus propias características (población, actividad económica, situación geográfica, tamaño del territorio, entre otros), que diferenciaban la capacidad de unos y otros para asumir determinadas competencias y atribuciones. Quito, Guayaquil y Cuenca, los más desarrollados, tenían mayores posibilidades de participar en el esquema, pero el problema se generaba en las otras alcaldías.

Frente a esas diversas posibilidades de encarar el proceso, el CONAM y los consultores de la GTZ decidieron “no poner un candado” a la descentralización, a través de una lista cerrada de competencias transferibles, de tal manera que se abrió un amplio abanico de posibilidades en las otras áreas según las posibilidades de cada uno. Esta decisión quedó ratificada en el artículo 226 de la Constitución de 1998, tal como justifica Peña:

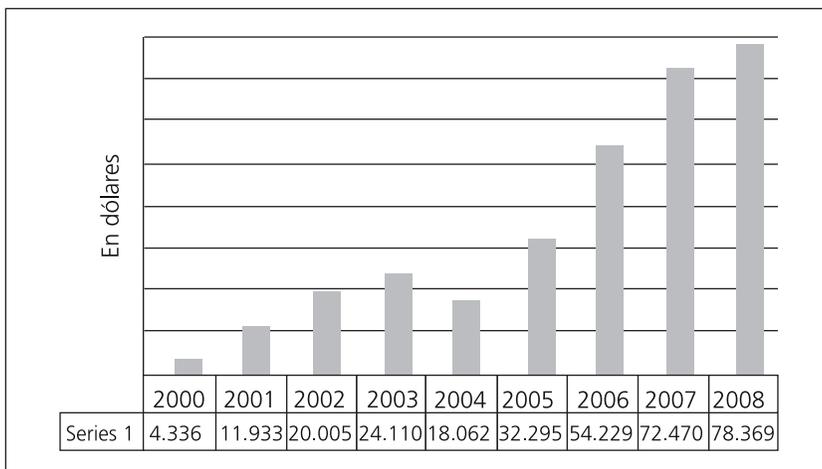
(...) dadas las limitaciones propias de los municipios y dadas, además, las diferencias profundas entre unos municipios y otros, por eso, no armamos un paquete [de atribuciones por nivel de gobierno]. No fue porque no se nos ocurrió algunos piensan que no se nos ocurrió—, sino que no era viable, no era responsable. No había cómo hacer que el gobierno nacional no se

lave las manos, desobligándose de ciertas competencias para que los municipios no las puedan ejecutar. Entonces, nosotros dejamos abierta la gama de posibilidades, pero no armamos paquetes obligatorios [de competencias para asumir] (Entrevista a Diego Peña, 2011).

Con el fin de superar estas limitaciones, En ese escenario, el MAE, el CONAM y la GTZ diseñaron una nueva matriz de competencias para el sector ambiental entre 2005 y 2007, que a diferencia de la anterior, que era más teórica y técnica, ésta asumía un carácter ecosistémico, es decir, integraba a todas las partes del sistema de gestión ambiental y diferenciaba funciones y responsabilidades por nivel de gobierno (Entrevista a René Larenas, 2011). Pero lo más importante de todo, es que reactivaba el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y generaba amplios espacios de concertación con los actores involucrados (AME, CONCOPE y gobiernos seccionales en general). Este nuevo esquema fue avalado por el Acuerdo N.º 106 del Ministerio del Ambiente.

En base a esa nueva matriz, a fines de la gestión del presidente Alfredo Palacios, el MAE y el CONCOPE suscribieron nuevos acuerdos para viabilizar la descentralización ambiental. Además, de a poco, también aumentaron los ingresos para el Ministerio del Ambiente (ver Gráfico N.º 3), lo cual daba una señal de cambio importante.

Gráfico N.º 3
Presupuesto del MAE



Fuente: Ministerio del Ambiente (2008). Elaboración: propia.

Sin embargo, cuando Rafael Correa llegó al poder, en 2007, vino con nuevas ideas para encarar las relaciones entre los actores nacionales, locales e internacionales. Promovió una nueva constitución, aprobada en 2008, cuya base es el fortalecimiento del rol del Estado en la economía y en la toma de decisiones en general. Con ese criterio, se creó un Consejo Nacional de Competencias que lleve adelante el proceso de descentralización bajo nuevas características. Una de ellas, dejando de lado el “modelo uno a uno” y el esquema voluntario para aplicar, en su lugar, otro obligatorio.

El Ministerio del Ambiente empezó un proceso de fortalecimiento y de posicionamiento importante, sobre todo, a partir de la nueva constitución, que crea “los derechos de la naturaleza”, la incorporación del *Sumaj Kausay* (Vivir Bien) en el Plan Nacional de Desarrollo, y la promoción de la campaña de dejar bajo tierra el petróleo que está en el Parque Nacional Yasuní, una de las reservas ecológicas más diversas del planeta.

Reflexiones finales

En la primera parte del artículo se pudo observar que los diferentes actores multinivel influyeron en el diseño e implementación de la institucionalidad ambiental en Ecuador así como en el proceso de descentralización sectorial de diferentes maneras.

Los actores “de afuera”, expresados en las ONG, introdujeron la agenda ambiental en Ecuador, basada sobre todo en principios de conservación y sostenibilidad, y además presionaron al MAE para que mantenga la centralización del sector forestal.

Los actores de “abajo” (provincias y municipios) influyeron en el Estado para conseguir más recursos económicos del gobierno central, pero no para asumir nuevas competencias y menos en el sector ambiental que no era capitalizable políticamente.

En el estudio se pudo establecer que los principales gestores del proceso de descentralización fueron los actores de “arriba” (las agencias de cooperación y organismos multilaterales de crédito), aunque tenían distintas formas de encarar el cambio, existiendo pugnas entre ellos, sobre todo, en el momento de definir el nuevo modelo institucional del Estado.

En ese contexto, el CONAM fue altamente influenciado por ambos organismos, ya que, financieramente, dependía de ellos para llevar adelante el proceso y porque sus propuestas técnicas básicamente salían de sus técnicos, especialmente, de la GTZ. Se podría decir, en analogía a Lascoume y LeGales (2007), que el CONAM fue un instrumento de la política que los organismos internacionales utilizaron para encaminar el proceso de transformación en Ecuador, con pleno consentimiento de parte y por interés mutuo. A la cooperación alemana también le interesaba llevar adelante el proceso porque así cumplía con sus compromisos internacionales.

Al parecer, la influencia de los actores de “arriba”, expresada en los técnicos de la GTZ, fue tan fuerte, que empujaron la descentralización incluso contra la voluntad de los mismos actores nacionales, que tenían otros intereses, como las autonomías. Creían que el ambiente era una competencia en “construcción”, que no generaba servicios de gran envergadura, no

era muy costosa, no tenía opositores en otros gremios y, principalmente, era una señal política de avances importantes.

Sin embargo, en la segunda parte del artículo se pudo evidenciar que, como el modelo de descentralización “uno a uno” procedía “de arriba”, las instituciones estatales, como el Ministerio del Ambiente, tuvieron problemas para adaptarse a esos cambios por falta de recursos, capacidades y porque tenía opositores internos dentro de la institución que, más bien, reivindicaban una política centralizadora. A eso se suma las diferentes agendas de los actores políticos y la ambigüedad legal que también generaron otras limitaciones al proceso.

Cabe destacar que antes de la puesta en marcha del modelo descentralizador, el Estado ecuatoriano era débil y continuó siendo débil después, porque no logró adaptarse a las nuevas condiciones del contexto. El MAE mantuvo una visión jerárquica y centralista, en parte, por la presión de ONG, y no logró consolidar su estructura institucional flexible ni fortalecer los lazos con otros actores, como los gobiernos seccionales, a través del potenciamiento de las UGAs.

Por todo esto, está claro que la descentralización ambiental en Ecuador no pasó más de un “hecho simbólico” plasmado en convenios y firmas. Realmente no hubo una descentralización ambiental, porque el proceso no tenía aliados nacionales/locales que lo respaldaran. En este escenario queda claro que los actores “de arriba” ocuparon el espacio que los otros actores no quisieron asumir. Por eso, para reactivar el proceso de descentralización es vital la participación activa del MAE y su personal técnico y administrativo, en interacción con todos los otros actores involucrados en el proceso.

Zimmermann, de la GTZ, admitió que justamente un error del CONAM fue promover una descentralización desde afuera de los ministerios, cuando eso no es posible. “Las instituciones del Estado deben hacer el proceso de descentralización. Nadie puede hacer la descentralización de un ministerio desde afuera [de él], es absurdo. Este es un proceso interno en el ministerio.” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Bibliografía

- Barrera, Augusto, Franklin Ramírez, Lourdes Rodríguez, Andrea Carrión y Edison Hurtado (1999). “Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización”. En *Ecuador: un modelo para desarmar: descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local: Centro de Investigaciones CIUDAD: Terranova: IEE: SENDAS: Red Cantaro: RIAD.
- Carrasco, Alfredo y Marco Andrade (2010). *Descentralización: un camino necesario por recorrer, informe de sistematización del Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales de las Provincias del Norte Carchi, Esmeraldas e Imbabura*, PRODEREMA. Quito: MAE.
- Carrión, Fernando (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSODE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Castillo, José Bolívar (2001). *Política institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME– frente al proceso de descentralización*. Quito: AME.
- Coraggio, José Luis (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Quito: FLACSO.
- Faust, Jörg, Florian Arneht, Nicolaus Von der Goltz, Imke Harbers, Judhit Illerhues y Michael Schloms (2008). “Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context: Final Report of the Country Working Group Ecuador.” Disponible en: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7FJGN3/\\$FILE/Studies%2033.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7FJGN3/$FILE/Studies%2033.2008.pdf), visitada el 10 de abril de 2011.
- Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (2007). “Prólogo: Problemas de gobernanza ambiental en el Ecuador”. En *Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (Coord.). Quito: FLACSO, Instituto Francés de Estudios Andinos, CEDA.

- GPA-PPDL, Gobierno Provincial del Azuay – Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local (2007). *El proceso de descentralización en Ambiente en el Azuay*. Azuay: GPA.
- Hurtado, Edison (2007). “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007): incentivos, debates y agendas pendientes”. En *Descentralización, opciones comparadas*. 263-292. Quito. FLACSO.
- March James, Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- Narváez, Iván (2009). *Poder y petróleo: colapso de un lugar singular Yasuní*. Quito: FLACSO, GTZ.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007), “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1-21.
- León, Jorge (1998). “Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en el Ecuador”. En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Galo Chiriboga y Rafael Quintero (Comp.): 175-200. Quito: ILDIS.
- López, Víctor (Ed.) (2008). “Estudio Introductorio Gobernanza, descentralización y gestión ambiental en el Ecuador” En *Descentralización, gestión ambiental y conservación*, 1-5. Quito: Ecociencia.
- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya Yala, Ceplaes.
- (2003). “La descentralización de las competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades”. En *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 1 Reglas de juego*, Guillaume Fontaine (Ed.): 163-180. Quito: FLACSO.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Poats, Susan y David Suárez (2007). “Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador: lecciones de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Las Golondrinas”. *Revista virtual Redesma*, octubre de 2007. Disponible en: http://www.infoandina.org/sites/default/files/recursos/descentralizacion_y_gobernanza_areas_prot.pdf, visitada el 10 de abril de 2011.

- Peña Carrasco, Diego (2003). “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación”. En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (Ed.): 309-340. Quito: FLACSO.
- Real, Byron (2004). “Evaluación y análisis legal del proceso de descentralización de la Gestión ambiental en el Ecuador”. En *Evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental*, Proyecto Ministerio del Ambiente/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ATN/SF – 8182 – EC. Quito.
- Tapia, Guillermo (2001). “Municipalismo y autogestión”. *Poder Municipal* 41, noviembre. Quito: AME.
- Varea, Anamaría, Carmen Barrera, Ana María Maldonado, Lourdes Endara y Byron Real (1997). *Ecologismo ecuatorial: conflictos socio ambientales y movimiento ecologista en el Ecuador*. Quito: CEDEP.

Documentos

- Alomía, Guillermo (2006). “Procesamiento de información para valorar competencias y elaboración de propuesta de Distribución de recursos materiales, financieros e información. Documento N.º 2: Propuestas de Asignación de los Recursos Materiales a 30 Gobiernos Seccionales Autónomos”. En *Subproyecto de Descentralización de la Gestión Ambiental. Proyecto de Apoyo a la Descentralización (PAD) 1358/OC-EC*. Quito: BID-CONAM.
- AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador (1999). “Propuesta Global de Descentralización del Estado en el Ecuador”, mimeo.
- CONCOPE, Consorcio Nacional de Consejos Provinciales del Ecuador (1998). “Propuesta de Reformas Constitucionales. Para conocimiento de la Asamblea Constituyente”, y “Resoluciones y Acuerdos del Seminario Internacional Realizado por CONCOPE”, mimeo.
- _____ (1999). “La reorganización administrativa del Estado en el ámbito provincial”, Resumen Ejecutivo, Quito, mimeo, Agosto.
- CNE (2000). Archivo de datos votaciones alcaldes y prefectos 2000. Consejo Nacional Electoral del Ecuador.

- Corral, José (2008). “Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA) Sector Ambiental Crédito BIRF 3998-EC, Subcomisión Multilateral - Impactos Sociales, Ambientales, de Género y Pueblos”. En *Informe de Auditoría Integral*. Quito: Comisión para la Auditoría Integral Del Crédito Público.
- COSUDE, Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (2004). “Estrategias del programa por país para Ecuador 2003-2007”. Quito: Cosude.
- DSE (2001). “El Municipio como Empresa de Servicios”: Seminario para alcaldes, representantes de las Asociaciones Nacionales de Municipios y altos Funcionarios de los Países Centroamericanos”, del 16 de junio al 1 de julio de 2001 en Baviera, Sajonia y Rhenania del Norte-Westfalia. Estrategia 162, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).
- Herrmann, Patricia (2001). *Análisis del proceso de desconcentración y descentralización de competencias Ministerio del Ambiente*. Quito: Ministerio del Ambiente-GTZ.
- INEC (2006). Alcaldías actualizadas al 2006: Instituto Nacional de Estadística del Ecuador. Disponible en: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>
- López, Hernando (2004). *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización a Julio de 2004*. Quito: CONAM y GTZ.
- López, María Eulalia (2004). *Agencias internacionales de cooperación que brindan capacitación en gestión municipal*. Componente Gestión del Conocimiento. Quito: PROMODE-GTZ.
- MEF-GTZ, Ministerio de Economía y Finanzas-Cooperación Técnica Alemana (2000). *Estadísticas Fiscales del Ecuador: Nacionales, Provinciales y Cantonales N.º 1*. Quito: MEF-GTZ.
- PROMODE, Programa de Modernización y Descentralización del Estado (s/f). Cartilla informativa. Cooperación Técnica Alemana.
- Salcedo, Adolfo (2006). “Consultoría para analizar los RRHH para MAE por área geográfica y el nivel central, así como encontrar alternativas para funcionalizar el rol de rectoría y establecer criterios de asignación en concordancia con las competencias”. Subproyecto de Descentraliza-

ción de la Gestión Ambiental. Proyecto de Apoyo a la Descentralización (PAD) 1358/OC-EC. Quito: BID, CONAM.

Universon, El (2002). “Concope: Gobierno no tiene decisión política”. En la Sección Política. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2002/05/19/0001/8/90B33B64E65143E3B8AFB7B5C4703190.html> (revisado el 12 de julio de 2011).

Normas legales

Acuerdo Ministerial N.º 55, publicado en el Registro Oficial No. 438, del 23 de octubre del 2001.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 1 de 11 de agosto de 1998.

Decreto Ejecutivo No. 195 publicado en el Registro Oficial No. 40 del 4 de octubre de 1996, de creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Decreto Ejecutivo No. 505, de enero 22 de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 118 de 28 del mismo mes y año.

Decreto Ejecutivo No. 3399, publicado en el Registro Oficial No. 725 de 16 de diciembre de 2002. Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA) el 16 de diciembre de 2002.

Programa Prioritario de la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), aprobado con el Registro Oficial No. 434 del 5 de mayo de 1994.

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, aprobado con el Registro Oficial N.º 169, del 8 de octubre de 1997.

Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1993, con el Registro Oficial 349.

Entrevistas

Luque, Lourdes, ex ministra de Ambiente (2011).

Isch, Édgar, ex ministro de Ambiente (2011).

Narváez, César, ex ministro de Ambiente (2011).

Thiel, Hans, ex subsecretario de Capital Natural del MAE (2011).

Pozo, Mauricio, ex ministro de Economía y Finanzas (2011).

Larenas, René, especialista en Ambiente, GTZ y CONCOPE (2011).

Salcedo, Adolfo, especialista en Ambiente, GTZ (2011).

Herrmann, Patricia, especialista en Ambiente, GTZ (2011).

Noboa, Ricardo, ex presidente del CONAM (2011).

Peña, Diego, ex director de la Dirección de Descentralización del CONAM (2011).

Carrión, Fernando, ex director de la Dirección de Descentralización del CONAM (2011).

Frank, Jonas, ex consultor del CONAM (2011).

Zimmermann, Janos, ex coordinador de PROMODE (2011).

Ortiz, Santiago, especialista en descentralización (2011).

Castillo, Bolívar, ex presidente de la AME (2011).

Ocaña, Silverio, alcalde de Mocha (2011).

Callejas, Fernando, alcalde de Ambato (2011).

Llerena, María de Lourdes, directora de Higiene de la alcaldía de Ambato (2011).

López, J., director de Ambiente de la Prefectura de Tungurahua (2011).

Anexo N.º 1
Provincias que suscribieron los convenios de transferencia
de competencias en ambiente

Región	Provincia	Prefecto	Partido
Costa	El Oro	Ing. Montgomery Sánchez	PRE
	Guayas	Eco. Nicolás Lapentti Carrión	PSC
	Los Ríos	Ing. Jorge Marúm Rodríguez	PRE
	Manabí	Dr. Humberto Guillén Murillo	PRE
Sierra	Loja	Ing. Raúl Auquilla Ortega	PSC
	Tungurahua	Ing. Luis Naranjo L.	ID-DP
Oriente	Pastaza	Dr. Roberto de la Torre	MFIP
	Zamora Chinchipe	Lic. Víctor Manuel Rodríguez	ID-DP

Fuente: López, Hernando (2004), INEC (2006) y CNE (2000).
 Elaboración propia.

Anexo N.º 2
Municipios que suscribieron los convenios de transferencia
de competencias en ambiente

Región	Provincia	Cantones	Alcalde electo 2000	Partido
Costa	El Oro	Atahualpa	Jorge José Alciviades Ruilova Tinoco	PSC
		Chilla	Víctor Alcides Nagua Cojitaambo	PRE
		Las Lajas	Enrique Aníbal González Espinoza	PSC
		Marcabelli	Efren Escobar Calozuma Armijos	DP-UDC/ ID
		Pasaje	Jakson Pio Encalada Erraez	PRE
		Piñas	Jaime Wilson Granda Romero	PRE
		Portoviejo	Segundo Eugenio Orellana Espejo	PRE/DP-UDC
		Santa Rosa	Clemente Esteban Bravo Riofrio	CFP

La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador

	Guayas	Guayaquil	Jaime José Nebot Saadi	PSC
	Los Ríos	Vinces	Mauro Leonel Fuentes Fuentes	PSC
	Manabí	Bolívar	Francisco González Álava	PRE
		Chone	Elicer D. Bravo Andrade	PSC
		Flavio Alfaro	Pedro Jacinto Cedeño Mejía	PRE
		Jipijapa	Víctor Emilio Lucio Murillo	MIJ
		Montecristi	Wilver Arteaga Palacios	PRE/PLRE
		Pajan	Natael Moran Cevallos	PSC
		Pichincha	Washington Giler Moreira	PSC
		Rocafuerte	Dimas Zambrano Vaca	DP-UDC
		Santa Ana	Ángel Mieles Arteaga	PSC
		Sucre	Leonardo Viteri Velasco	PSC
		Tosagua	Daniel Maldonado Zambrano	PSC
		24 de mayo	Ramón Vicente Cedeño Barberan	PRE
		Pedernales	Manuel De Jesús Cedeño Loor	PRE
		Olmedo	Winston Palermo Mieles García	CFP
		Puerto López	Miguel Ecuador Plua Murillo	PSC
		Jama	Nexar Alex Cevallos Medina	DP-UDC
		Jaramijo	Doris Naida López Alonso	PSC
		San Vicente	Washington Omar Hurtado Bravo	DP-UDC
Sierra	Loja	Loja	José Bolívar Castillo Vivanco	DP-UDC
		Calvas	Franklin Cueva Rosillo	ID/PSC
		Celica	Alonso Wilfrido Ríos Hidalgo	PSC/ID/ PRE/UA- FRA
		Chaguar-pamba	Víctor Manuel Torres Rivera	CFP
		Espindola	Manuel De Jesús Andrade De Rojas	PCE-UN
		Gonzanama	Miguel Ángel Briceño	CFP
		Paltas	Segundo Gabriel Guajala Yaguana	PSC
		Olmedo	Néstor Raúl Armijos Barrera	CFP

	Tungurahua	Ambato	Fernando Callejas Barona	ID/DP-UDC/PS-FA
		Baños de Agua Santa	Hugo Marcelo Pineda Luna	DP-UDC
		Cevallos	Rodrigo Bayardo Constante E.	DP-UDC
		Mocha	Héctor Orlando Caluña Ramos	PCE-UN
		Patate	Elicio Cain Aguiar Chicaiza	MIL
		Quero	Jaime Aníbal Núñez Núñez	DP-UDC
		San Pedro de Pelileo	Euclides Belarmino Barrera Carrasco	ID
		Santiago de Pillaro	Edwin Wilfrido Cortes Naranjo	MFIP
Oriente	Pastaza	Mera	William Hermel Batallas Cueva	DP-UDC/MFIC
		Arajuno	Ventura Bartolo Calapucha Cerda	MUPP-NP
	Zamora Chinchipe	Zamora	Víctor Eugenio Reyes Zuñiga	DP-UDC/NZ
		Chinchipe	Ángel Germán Pavón Romero	ID/AU-FRA/MPZCH
		Nangaritza	José Modesto Vega Narvaez	DP-UDC/PS-FA
		Yacuambi	Manuel Asunción Gonzáles Gonzáles	PS-FA
		Yantzana	Julio Ricardo Aguilar Sánchez	DP-UDC
		El Pangui	Luis Mauro Portilla Andrade	DP-UDC
		Centinela del Cóndor	Felipe Francisco Merino Cueva	PCE-UN
		Palanda	Segundo Aurelio Mejia Bermeo	CFP-PSC-MIA 2000-MIC

Fuente: López, Hernando (2004), INEC (2006) y CNE (2000).
Elaboración propia.

Notas

- 1 Entre ellas estaban Acción Ecológica, la Corporación para la Defensa de la Vida (Cordavi) y Tierra Viva, quienes planteaban armonizar “los procesos ecológicos y los procesos productivos y a la vez mejoren las condiciones de vida de la población” (Varea, 1997: 146).
- 2 Hubo intentos de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y en la Reserva Faunística Cuyabeno, que estaban generando tensiones entre pueblos indígenas, ONGs ambientalistas, empresas petroleras y Estado. Además, por la multiplicación de derrames en la zona (Fontaine, 2003: 428)
- 3 El INEFAN se ocupaba de “fomentar y ejecutar políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, así como de las áreas naturales y de vida silvestre; elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el desarrollo del subsector (...)” (Ley de Creación INEFAN, 1992).
- 4 En 2000, cuando el presidente Jamil Mahuad llegó al poder, los temas económicos eran los importantes, debido a la crisis bancaria que vivía el país, y el medio ambiente pasó a segundo plano. Por esto, el Ministerio del Medio Ambiente fue fusionado por casi tres meses con la Subsecretaría de Turismo, que era dependiente del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo. Luego de ese corto periodo, se separaron nuevamente y nació el Ministerio del Ambiente.
- 5 En este contexto, emergen nuevos actores políticos en la escena pública, como el movimiento indígena.
- 6 La Cooperación Técnica Alemana –GTZ–, a partir del 2011, cambia su nombre a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* o –GIZ– fusionándose lo que se conocía como GTZ, InWEnt y DED. No obstante, dentro de este artículo tomando en cuenta el tiempo de estudio (1998-2008) se utiliza el nombre de GTZ.
- 7 Éste era un convenio más específico para este sector, porque meses antes, el 6 de marzo de 2001, esos actores –con excepción de los municipios– suscribieron un acuerdo más amplio, el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias de los Ministerios con menor grado de conflictividad (Ambiente, Turismo, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Ganadería).
- 8 Esas tres agencias de cooperación buscaban, al igual que la GTZ, cumplir con los ODM, con los acuerdos internacionales del desarrollo sustentable y alinear las estrategias de la cooperación a los planes del país.
- 9 Como es una ley con carácter especial, “ésta prevalecerá sobre cualquier otra disposición legal que se le oponga” (Ley del 15%, 1997).
- 10 Durante este proceso de contacto directo con los municipios, la cooperación acuñó el concepto de “competitividad”. Y en el marco de la modernización y la eficiencia se veía a los municipios “como empresas” (DSE, 2001) y a los alcaldes como “gerentes” (Tapia, 2001:5).
- 11 En cambio, la ex ministra de Ambiente Lourdes Luque aseveró que el presupuesto de la institución cuando ella llegó al cargo en ese momento era de 800 mil dólares, cuando en la actualidad es de 10 millones de dólares. Y admite que antes era más complicado descentralizar (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).
- 12 La descentralización se caracteriza porque tiene un carácter “permanente y definitivo”, mientras que la delegación, es “temporal”, según el tiempo establecido en un contrato. Además, en el primer caso, las decisiones son tomadas por los gobiernos seccionales y, en el segundo, por el Gobierno central (CEDA, 2005).
- 13 Salcedo (2006:37) sostiene que también es importante considerar en el análisis que por la complejidad del tema no era posible ubicar a un funcionario en un determinado lugar para que cumpla una competencia específica de la matriz del 2002, porque en la realidad, cada persona desempeñaba varias actividades que de alguna forma estaban relacionadas.
- 14 Otra visión sostiene, más bien, que la falta de registro indica que los municipios no tenían interés de participar en el proceso de descentralización ambiental (Entrevista a Alfredo Salcedo, 2011).

- 15 Pozo aseguró que Gutiérrez no comprendía bien la descentralización y, por eso, conformó la Comisión, con el fin de que lo asesore, y también por la presión de algunos alcaldes de su partido político que querían ver avances en ese sentido.
- 16 La Ley Especial de Distribución del 15%, expedida el 12 de marzo de 1997, buscaba hacer efectiva la descentralización económica del Estado a través de la asignación del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales conforme a la Ley, a base de planes de inversión (provinciales y municipales), debiendo ser manejados, dichos recursos, de manera autónoma por estos organismos seccionales (Ley del 15%, Antecedentes).
- 17 Funcionario del CONAM en la década de los noventa.
- 18 Así denominada, irónicamente, ya que esta, no presentaba un mecanismo concreto para poder realizar efectivamente la transferencia de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales, los cuales tendían a solicitar competencias que les generen rédito político y beneficios económicos, más no aquellas competencias que les generasen déficit.

Descentralización del sector salud en Ecuador (1998-2008)

Jimena Sasso*

Una revisión histórica

Desde mediados de la década de los noventa, en correspondencia con el contexto global y nacional de debate sobre descentralización en el marco de la reforma del Estado, se impulsó una discusión sobre la necesidad de reorganizar el sector salud. La modernización del Estado, y en particular la del sector salud, estuvo respaldada por entidades financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) a través de créditos condicionados a la realización de los ajustes estructurales (reducción del Estado, liberalización del comercio, privatizaciones, etc.) como sucedió con el proyecto de Modernización de los Servicios de Salud (MODERSA). En la discusión interna nacional, las propuestas de reforma fueron variadas, las primeras se centraron en promover cambios a la seguridad social mientras que otras lo hicieron en el acceso a la salud.

A continuación, se realiza un recorrido histórico que permite identificar las primeras propuestas de reforma de los años noventa así como los

* La autora es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM (México) y Maestra en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales de la FLACSO-Ecuador. Ha realizado investigaciones cortas relacionadas con economía solidaria, descentralización, seguridad social para el Boletín Actuar en Mundos Plurales del programa de Políticas Públicas de la FLACSO-Ecuador. También se desempeña como profesora de cursos virtuales en la misma institución. Actualmente está iniciando sus estudios de doctorado en la UNAM (jime.sasso@gmail.com).

cambios que fueron realizados a partir de la promulgación de la Constitución de 1998. Más adelante se revisa el rol de diversos actores involucrados tanto en el debate como en el proceso de descentralización del periodo 1998-2008, objeto de este estudio. En este capítulo se busca identificar de qué manera la posición de los actores involucrados influyó en la descentralización del sector salud en el Ecuador, en ese periodo. Además se sugieren algunos temas que, tras la revisión bibliográfica, las entrevistas y el análisis realizado se identificaron como nudos críticos que podrían ser estudiados a profundidad en futuras investigaciones.

La crisis del sector salud

El sector salud comenzó a conformarse en 1967 cuando se creó el Ministerio de Salud Pública. Al nuevo ministerio se integraron instituciones como la Dirección de Sanidad, la Asistencia Pública, la Misión Andina y la atención municipal. Durante el Gobierno nacionalista de Rodríguez Lara (1972-1976) y en un contexto de bonanza petrolera, se estableció como eje de la política estatal de salud la ampliación de la cobertura, bajo la premisa de construir “un sistema de salud al que debería acceder toda la población del país, sin ninguna distinción de edad, etnia, sexo o condición socioeconómica” (Velasco, 2011: 325). Con este objetivo se extendió la infraestructura de servicios de salud:

De 72 centros comunitarios (...) en 1967, se edificaron 1760 más hasta la década del ochenta. Esta tendencia continuó con otros gobiernos y solo se detuvo en la década del noventa con el nuevo modelo neoliberal que restringió el gasto en salud. Para 1994, la cifra de establecimientos llegó a 2693 y en los siguientes 12 años solo se incrementaron 305 unidades, elevándose en 2006 a 2998 unidades ambulatorias de salud (Velasco, 2011: 325).

Sin embargo el sistema de salud integrado por diversos niveles decisorios no logró ser consolidado. Como explica Velasco (2011) entre 1990 y 2005 multiplicaron sus actividades diversas instituciones de salud tanto públicas

(Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS–) como privadas, con y sin fines de lucro (seguros privados y servicios de fundaciones y de la Junta de Beneficencia de Guayaquil) y con cobertura territorial y poblacional disímil (Municipio de Quito, servicios médicos especiales para la Policía y la Marina). Esta proliferación de instituciones de salud no fue controlada ni integrada al sistema de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), mostrando éste una reducida capacidad de liderazgo político-técnico.

Con la consolidación de las políticas neoliberales, el Ministerio redujo aún más su campo de acción, hubo una mínima inversión en infraestructura (entre 1999 y 2006 no pasó el 0,3% del producto interno) y se inició con el cobro de servicios en los hospitales, que recuperaban el 15% de su presupuesto mediante el pago de la población (Velasco, 2011: 326).

En este contexto, los debates sobre la reforma del Estado en general, y del sector salud en particular, estuvieron basadas en una realidad que mostraba un desorganizado sector salud, con un ministerio sin capacidad rectora y sin presupuesto. La mayoría de las propuestas de reforma que se realizaron en ese tiempo buscaban formas de financiamiento y abogaban por la disminución e incluso eliminación de los servicios brindados por el Estado. “En la lógica de mercado, el Estado era una barrera para el desarrollo de los sistemas de salud –barrera para privatizar la atención– y no un factor del desarrollo” (Brito, 2010 citado por Velasco, 2011: 326).

Las primeras propuestas de reforma al sector salud estuvieron ligadas a la transformación de la seguridad social. En efecto, “antes que las reformas del sector salud como tal, están como telón de fondo las propuestas de reforma a los esquemas vigentes de seguro o seguridad social y a menudo asociadas con políticas de privatización de empresas y servicios de área económica” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 39). De acuerdo con este autor, lo que se buscaba con la reforma a la seguridad social era básicamente la liberación de los recursos de los seguros sociales en el mercado de capitales, bajo el argumento de que los cuantiosos ahorros de los fondos de pensiones deberían tener algún beneficio financiero. Así mismo, debido a que la salud es una de las prestaciones más importantes de todos los regímenes de seguridad social, la reforma de éstos tendría una alta influencia en la reforma al sector salud.

Al mismo tiempo que se discutía sobre la necesidad de abrir la seguridad social al mercado financiero, la reforma al sector salud como tal se fundamentó en el consenso generalizado sobre la situación de crisis interna, expresada en la incapacidad de cubrir en cantidad y calidad la atención de la salud de la población ecuatoriana, además de problemas de financiamiento, altos costos del servicio y predominio de la atención curativa sobre la preventiva (CEPAR, 1999). Esta crisis fue expresión y a la vez consecuencia de los problemas macroeconómicos del país, así como de la orientación de una gran parte del presupuesto nacional al pago de la deuda. En este periodo conocido como la “reforma silenciosa” del sector salud se redujo paulatinamente el presupuesto para salud: “El gasto en salud se ha reducido de 8,6% del Presupuesto General del Estado en 1988, a 7,5% en 1992 y 4,9% en 1995” (CIDH, 1997) mientras que para 1999 el presupuesto asignado para salud bajó a 3,8% y a 2,8% en el 2000, dedicando en cada uno de estos dos años el 38% y el 54% respectivamente, al pago de la deuda externa (CDES, 2002: 5).

Como explica Delgado (2009) con base en la información del Banco Central, el gasto en salud frente al presupuesto del Gobierno central (PGC) en el 2000 fue el más bajo debido a la crisis de 1999. De 1998 al 2000 bajó de 3,5% al 2,4% del PGC para aumentar poco a poco a 3,3% en 2001, 4,8% en 2002 para llegar a 6,16% en 2006, representando no más del 2,85% del PIB en este año.

Al tiempo que el Gobierno reducía el presupuesto para salud, se autorizó el cobro de servicios en los hospitales gratuitos, lo cual excluyó del acceso a la salud a personas de bajos recursos así como a indigentes (CIDH, 1997). Así, la crisis del sector salud era tanto de presupuesto como de gestión y se expresaba en problemas como el poco abastecimiento de medicamentos, la baja disponibilidad de camas así como la mala distribución y la insuficiencia de los recursos (CIDH, 1997). En el contexto de máxima neoliberalización, durante el Gobierno de Durán Ballén, se realizó la primera propuesta de reforma a la salud que partía desde la seguridad social.

Las propuestas de reforma

La propuesta del CONAM

El primer proyecto de reforma fue realizado en 1994 y presentado en abril de 1995 por la Comisión de Reforma de la Seguridad Social del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), institución recién creada por la Ley de Modernización de 1993. Esta es tal vez la propuesta más claramente ligada a los conceptos neoliberales en los que prevalecen principios mercantiles. Así, la salud se entendía como un bien productivo “esencial para aumentar la productividad del país e indispensable para adquirir competitividad” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 44) en tanto garantiza el mejor rendimiento de los trabajadores en un contexto internacional cambiante y demandante. De ahí que se haya enfocado principalmente en la seguridad social como medio de reparación de la salud de los trabajadores. Asimismo, esta iniciativa incluyó al sector privado como un nuevo actor en el servicio, financiamiento y gestión de la salud. Consideraba que el financiamiento, la administración, la gestión y la provisión de servicios debían ser mixtos, es decir público-privado, dando espacio a la medicina pre-pagada y los pagos individuales. “El trasfondo es a todas luces, la creación de un mercado de aseguramiento donde se abra la participación de empresas privadas, y con ello abrir el camino a la privatización del IESS” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 47). Esta propuesta se centró, pues, en el seguro médico más que en la reforma del sector salud de una manera amplia.

El año 1995 fue de gran debate sobre la reforma del Estado en general, además de la discusión sobre el sistema de seguridad social ecuatoriano, el Gobierno de Durán Ballén presentó otros asuntos relacionados con la modernización del Estado entendida como privatización, siguiendo los preceptos de la Ley de Modernización. Temas como la despolitización de la justicia, la eliminación de los sindicatos públicos y la privatización de áreas estratégicas como el petróleo, las telecomunicaciones y la electricidad fueron propuestas de reforma constitucional desde la presidencia, las cuales, al no ser aprobadas por el Congreso, fueron sometidas a consulta

pública en noviembre de ese año. Dicha consulta, que fue calificada por unos sectores como una acción torpe desde el gobierno y por otros como una verdadera acción de participación de la ciudadanía, resultó negativa para el presidente. En el caso de la seguridad social, se preguntaba sobre si la afiliación al IESS debería ser obligatoria y sobre la libertad de cada persona para escoger el seguro al cual afiliarse. En un análisis de coyuntura realizado por Carlos Arcos y Roque Espinosa (1995), ellos identificaron que quienes apoyaban el “sí” con la campaña “Por un país sano, vota Sí” eran principalmente los sectores empresariales a través de las Cámaras, el sistema financiero nacional, las autoridades monetarias e, incluso, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Si bien su discurso oficial era el de la búsqueda de una mejoría en la salud y en las condiciones de jubilación, lo que se encontraba en el fondo de sus argumentos era el interés por acceder a los ahorros de las aportaciones al IESS, que ascendían a 90 mil 57 billones de sucres y que serían puestos a funcionar en el mercado de capitales. Tal como Arcos y Espinosa (1995: 5) sostienen,

lo preocupante, en este sentido, de la campaña a favor del Sí es que más allá de resaltarse las bondades abstractas de un sistema privado que tiene como telón de fondo el acceso a una impresionante cifra de recursos financieros, ignora los problemas sociales vinculados a una efectiva prestación de servicios por parte del sistema de seguridad social, entre ellos el servicio de salud.

Por el otro lado, quienes se manifestaban en contra de la liberalización de la seguridad social eran básicamente centrales sindicales, el movimiento indígena y campesino, la burocracia estatal y los propios trabajadores del IESS. Su argumentación estaba enfocada a la dificultad que enfrentaría el IESS en caso de ser desfinanciado, al pasar todas las aportaciones a las administradoras privadas, debiendo atender, sin embargo, a un universo creciente de afiliados. La privatización de las aportaciones significaría además, romper con el principio de solidaridad que permitió la existencia del Seguro Social Campesino. El problema respecto al “no”, era que en su interés por evitar la privatización del IESS desconocían los problemas reales de dicha institución y de la seguridad social ecuatoriana: “el 70% de

los ecuatorianos no acceden a ningún sistema de seguridad. Menos del 1 por ciento acceden a seguros privados, el 18,5 por ciento al IESS y el 9,9 por ciento al Seguro Campesino. Una conclusión es evidente: la seguridad social actual es el privilegio de una minoría” (Arcos y Espinosa, 1995: 5).

Si bien en ese momento se suspendió la división del sistema de seguridad social entre público y privado como consecuencia de los resultados de la consulta, con la Constitución de 1998 se aprobó que la prestación de la seguridad social se realizará “con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley” (Art. 55). En consecuencia “se separaron los fondos y los seguros (entre ellos los de salud) y se dispuso la reforma legal” (Aguilar Santacruz, 2007: 373). La nueva ley de seguridad social conocida como Ley 2001-55 en la que se formuló el régimen mixto, se expidió en noviembre de 2001. Con esto quedó abierta la puerta para la entrada de las aseguradoras privadas.

Propuestas de la Comisión Bi-Ministerial y del CONASA

La comisión Bi-Ministerial se formó con integrantes de los ministerios de Salud y de Bienestar Social en mayo de 1994 así como representantes de otras instituciones del sector salud. Esta comisión formó a su vez una Subcomisión Técnica encargada de producir una propuesta de reforma al sector salud, la cual contó con el apoyo del BID y fue presentada en diciembre de 1996. Durante la elaboración de esta propuesta se mantuvieron reuniones con la comisión paralela del CONAM que generó la propuesta revisada arriba, sin embargo, a pesar de que consideró la posibilidad de integrar los dos grupos técnicos “hubo oposición de algunos delegados institucionales por considerar que la propuesta de la Comisión Bi-ministerial debe ser más comprensiva y alternativa a la del CONAM” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 30).

Esta propuesta se centró en el sector salud más que en la seguridad social. Consideraba que la reforma “debería comprender los cambios que se requieren no sólo en el sistema de provisión de servicios, sino en todo el proceso de atención; al mismo tiempo que debería promover modificaciones

en el sistema social orientadas a mejorar la calidad de vida de la población” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 51). Así mismo, se propuso como modelo de gestión la descentralización, autonomía y autogestión de los hospitales del MSP y del IESS y de las áreas de salud del MSP. También le dio un rol central a los municipios y a las organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil en la gestión del aseguramiento y de la provisión de servicios (Cfr. Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000). Planteó además que el IESS se mantenga como entidad central de aseguramiento en el régimen contributivo y el Seguro Social Campesino en el régimen subsidiado.

Sin embargo, la propuesta de esta Comisión no tuvo mayores consecuencias, pues la Comisión se disolvió en diciembre de 1994 y el espacio de la discusión sobre la reforma se copó con el tema de la reforma –privatización de la seguridad social y el llamado a la consulta popular en 1995.

La tercera propuesta que se realizó fue la del Consejo Nacional de Salud (CONASA), presidido por el entonces Ministro de Salud, Alfredo Palacio. El trabajo del CONASA se realizó a través del Grupo Técnico de Reforma y de la Comisión Técnica de Reforma creados expresamente para preparar “una propuesta de Lineamientos Generales para la Reforma del Sector Salud en el Ecuador y un Plan Operativo para el primer año de trabajo, los cuales fueron aprobados por el CONASA en septiembre de 1995” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 56).

La propuesta del CONASA, que fue presentada en abril de 1996, consideraba que la reforma del sector salud debía necesariamente ir de la mano con las acciones de otros sectores; planteaba la necesidad impulsar la creación de un Sistema Nacional de Salud (SNS) y que el MSP debía ser fortalecido en sus capacidades de dirección, regulación y control, principalmente, pues la administración de los servicios podría ser manejada de manera descentralizada y autónoma. En este sentido, tenía como una de las estrategias principales de reforma, “la desconcentración y la descentralización a nivel local que posibilite el desarrollo de una gestión más autónoma de los servicios, la participación de los gobiernos locales, la focalización y los mecanismos de control social” (Echeverría, 1997 citado en CEPAR, 2000: 59). De manera similar a la anterior, esta propuesta sugirió que debía haber un sistema de aseguramiento universal.

Esta propuesta fue ampliamente debatida entre los actores interesados en la reforma gracias en parte a que fue apoyada por la Comisión Interagencial de Apoyo a la Reforma (CIAR) formada por representantes de varias entidades de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Mundial y Panamericana de la Salud (OMS/OPS). No obstante, instituciones como la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA) y los Consejos Cantonales se oponían a la creación de un Sistema Nacional de Salud por considerar que representaría la creación de un sistema centralizado que les quitaría sus autonomías institucionales. A su vez, los Consejos Cantonales exigían más descentralización y participación (Echeverría, 2007: 216).

Los cambios después de la Constitución de 1998

El 5 de junio de 1998 se aprobó la Constitución Política de la República del Ecuador. Uno de los avances que trajo consigo fue la inclusión de la salud como un derecho humano, lo cual no había sido reconocido en ninguna Constitución anterior, aunque se incluía como un factor asociado a la calidad de vida. Además, la Constitución de 1998

incorpora otros avances significativos para el desarrollo de la salud pública en el Ecuador, como: visión integral de la salud; rol del Estado en las políticas de salud y regulación del sector; inclusión de medicina tradicional y alternativa; promoción de cultura por la salud; organización del Sistema Nacional de Salud; y, financiamiento público incremental (MSP-CONASA, 2008: 5).

En el contexto de elaboración de leyes acordes a la nueva Carta Magna, se promulgó en el 2002 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNS) publicada en el Registro Oficial No. 670 el 25 septiembre 2002 en la cual se establecieron los objetivos, los principios y las normas generales para la conformación del Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual

“tiene como finalidad mejorar el nivel de salud y vida de la población ecuatoriana y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud” (LOSNS, 2002, Art. 2) establecido en la Constitución. Los objetivos de la ley establecidos en el artículo 3, son cinco, a saber: 1. Garantizar el acceso equitativo y universal a servicios de atención integral de salud, a través del funcionamiento de una red de servicios de gestión desconcentrada y descentralizada; 2. Proteger integralmente a las personas de los riesgos y daños a la salud; al medio ambiente de su deterioro o alteración; 3. Generar entornos, estilos y condiciones de vida saludables; 4. Promover la coordinación, la complementación y el desarrollo de las instituciones del sector; 5. Incorporar la participación ciudadana en la planificación y veeduría en todos los niveles y ámbitos de acción del Sistema Nacional de Salud.

Para cumplir con estos objetivos, se planteó la creación de un plan integral de salud, accesible y de cobertura obligatoria para toda la población, que sería satisfecha mediante la red pública y privada de proveedores. El modelo de atención estaría enfocado a la atención primaria y la promoción de la salud, y gestionado de manera desconcentrada, descentralizada y participativa (Art. 6). Así mismo, la organización del SNS fue definida como descentralizada, desconcentrada y participativa estableciendo relaciones entre sus miembros a través de funciones de coordinación, provisión de servicios, aseguramiento y financiamiento (Art. 9).

De esas cuatro funciones, la de coordinación se asignó al Ministerio de Salud Pública apoyado por los Consejos de Salud (Art. 10). La de provisión de servicios de salud quedó en manos de las instituciones prestadoras de acuerdo a sus estatutos las cuales deben actuar de manera coordinada mediante mecanismos consensuados a través del SNS (Art. 11). Respecto del aseguramiento se menciona que el SNS debe aplicar medidas para cumplir con la cobertura universal, y se promover la ampliación de cobertura de todas las entidades prestadoras de servicios, de los Seguros General Obligatorio y Social Campesino, así como de los de las Fuerzas Armadas y la Policía (Art. 12). Finalmente, el financiamiento es coordinado por el CONASA para lograr asignaciones equitativas entre los diferentes grupos sociales y niveles de gobierno (Art. 13). Al respecto señala que:

en el marco de la desconcentración y descentralización en salud vigente, el Estado asignará de manera total y automática los recursos financieros correspondientes a las direcciones provinciales, jefaturas de área y los municipios que lo soliciten conforme a los planes de salud y de acuerdo con los criterios de equidad, índice poblacional y riesgo epidemiológico, a excepción de los recursos que se requieran para el ejercicio de la coordinación del Ministerio de Salud Pública (LOSNS, 2002, art. 13).

Como parte de la organización del SNS de manera descentralizada, desconcentrada y participativa, se estableció la creación de los Consejos de Salud en los distintos niveles de gobierno, así a nivel nacional está el Consejo Nacional de Salud (CONASA), a nivel provincial los Consejos Provinciales de Salud (CPS) y a nivel cantonal los Consejos Cantonales de Salud (CCS) (Art. 16). Cada uno de ellos tiene la responsabilidad de generar el respectivo Plan Estratégico de Salud para cada nivel territorial los cuales deben estar interrelacionados: el plan cantonal de salud debe servir como insumo para el provincial, y ambos para el nacional. A su vez, los planes provinciales y cantonales deben cumplir con las políticas nacionales establecidas desde el MSP y el CONASA. Estos planes estratégicos deberán tener su propio presupuesto y financiamiento, sin embargo, cada consejo de salud puede “ampliar las acciones y prestaciones contempladas en el plan integral de salud en la medida en que dispongan de financiamiento adicional” (Reglamento de la LOSNS Art. 3).

Si bien esta forma de organizar ciertas funciones a partir de los Consejos de Salud plantea de hecho retos relacionados con la coordinación y concertación sobre los asuntos de salud locales, la LOSNS no es clara, y no se plantea como objetivo, definir qué competencias, funciones y responsabilidades tendrían que asumir los gobiernos seccionales en este aspecto. Es decir, la ley como tal establece funciones de coordinación para los Consejos de Salud, tal como su definición lo establece al decir que son “organismos de representación de los integrantes del SNS, son de coordinación, concertación sectorial, articulación interinstitucional e intersectorial del sistema” (Art. 14); no obstante, en lo que se refiere a la transferencia de competencias, funciones, responsabilidades y recursos, se limita a mencionar que los

convenios correspondientes deberán contemplar algunos compromisos de las entidades receptoras, tales como:

la observancia de las políticas, normas legales, técnicas y protocolos establecidos por la entidad coordinadora; el cumplimiento de la normativa institucional en materia laboral, ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Código del Trabajo y demás leyes gremiales y federativas; la cobertura universal y equitativas de las prestaciones del Plan Integral de Salud; y que la certificación respecto a la disponibilidad de condiciones operativas para asumir tal responsabilidad, será emitida por la propia entidad receptora (Art. 30).

En este contexto, si bien se establece que el SNS deberá ser descentralizado, la ley no genera mecanismos ni define competencias que deberían ser asumidas por los gobiernos seccionales. Por esta razón, se generó una confusión a partir de esta ley, ya que se llegó a creer que los Consejos Cantonales serían los encargados de asumir las competencias descentralizadas (Aguilar, 2011), cuando en realidad su función se limitaba a la coordinación y concertación sectorial dentro del SNS. Este aspecto, interpretado por los actores entrevistados como de ambigüedad en la legislación, ha sido identificado como un factor clave en el poco avance de la descentralización del sector salud.

Por otro lado, en ese mismo año 2002, se expidió el Reglamento a la Ley de Maternidad Gratuita y de Atención a la Infancia que había sido promulgada el 9 de septiembre de 1994 en el Suplemento del Registro Oficial No. 523. En este reglamento se establecen, en el Artículo 3, las siguientes funciones para los municipios con el fin de hacer efectiva la aplicación de la Ley:

La implementación, dentro de su jurisdicción y con sus recursos, de mecanismos para el transporte oportuno de las emergencias obstétricas, neonatales y pediátricas a centros de mayor complejidad de atención, fortaleciendo el sistema de referencia y contra-referencia de pacientes. Esta actividad la desarrollarán en coordinación directa con las unidades operativas locales de salud y la ciudadanía.

Así mismo, se establece la creación de un Comité de Gestión encargado de administrar los Fondos Solidarios Locales de Salud (FSLS) provenientes del Fondo Nacional de Salud creado por disposición de la Ley de Maternidad en su artículo tercero y manejado por el MSP. Es obligación del Comité de Gestión la ejecución de los FSLS a través de actividades de promoción, difusión, educación y comunicación sobre salud sexual reproductiva e infantil, de acuerdo a las directrices del MSP.

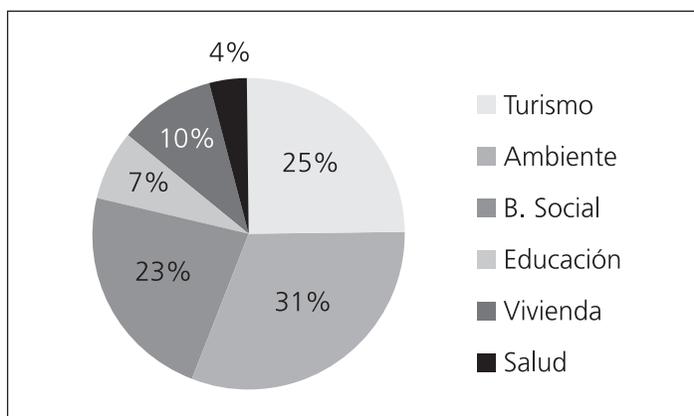
Respecto a la descentralización lo único que se menciona en esta ley es que el MSP “definirá los criterios para la acreditación de los servicios de salud de conformidad con lo establecido en la Ley de Descentralización del Estado y de Participación y Social y con la creación del SNS”.

En este contexto, la legislación sobre salud no tenía referencias claras a la descentralización, a excepción de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, las demás no establecían competencias descentralizadas de la salud. La ausencia de una matriz de competencias posibles de descentralizar generó, en parte, la confusión sobre qué debía hacer cada nivel de gobierno. Esto, sumado al modelo voluntario establecido por la ley de Descentralización y Participación Social, que dejaba la descentralización en la voluntad y decisión de alcaldes y gobiernos municipales o provinciales, y a la voluntad política del MSP (Aguilar, 2011) generó un “desorden en la administración pública” (Barrera, 2007: 184) pues se desató un proceso de descentralización desigual ya que sólo algunos sectores fueron de interés para los gobiernos locales, principalmente turismo, medio ambiente y bienestar social. En 2003, el presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador afirmó que en los “últimos tres años se ha logrado que 60 municipios tengan bajo su competencia el área turística, pero esta cifra es mínima si hablamos del sector salud, vialidad o ambiente” (Diario Hoy, 4 agosto 2003).

Para 2004 los sectores de educación, vivienda y salud eran los menos solicitados. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, los tres últimos sectores mencionados sumaron en conjunto el 21% de las competencias solicitadas, mientras que turismo, ambiente y bienestar social cubrieron el 25%, el 31% y el 23% respectivamente. Siendo de todos ellos, el sector salud aquel en el que menos solicitudes de transferencia de competencias

se realizaron (4%) hasta julio de 2004. En general, la explicación a esta forma de solicitud de competencias se debe a que los sectores de turismo, ambiente y bienestar social recién estaban formándose, por lo tanto, no tenían una historia institucional ni competencias consolidadas por lo que fue relativamente fácil realizar la transferencia a los gobiernos que lo solicitaron.

Gráfico N.º 1
Competencias solicitadas por sectores (Julio 2004)



Fuente y elaboración: CONAM-PROMODE-GTZ, 2005 y Barrera, 2007.

Los municipios y las competencias solicitadas en el sector salud

De acuerdo con la información disponible, hasta julio de 2004¹ siete gobiernos seccionales habían solicitado la transferencia de competencias en salud. Se trata de los municipios de Chordeleg, Bucay, Cotacachi, Loja, Santo Domingo de los Colorados², Cuenca y Santa Cruz. De ellos, los cinco primeros firmaron convenios entre noviembre del 2003 y enero del 2004. Los últimos dos no tenían convenios firmados, aun cuando sus solicitudes se realizaron en septiembre de 2001 y octubre del 2003 respectivamente (CONAM-PROMODE-GTZ, 2005: 72, 73).

Conforme al modelo voluntario definido por la Ley de Descentralización de 1997, las competencias que cada municipio solicitó fueron diversas y respondieron a sus intereses propios. Así, Bucay, Cotacachi y Loja parecían mostrar un gran interés por hacerse responsables de áreas de salud en su totalidad para poder ofrecer el servicio de atención primaria de manera local. Este interés estaba vinculado a una disposición política y social de mejorar las condiciones de la población local y con la capacidad operativa con que contaban. Lo mismo sucede con las competencias solicitadas por Chordeleg y Cuenca, aunque no señalan el interés por áreas de salud en su totalidad, sí tienen disposición de responsabilizarse por la prestación del servicio de atención primaria. Por el contrario, Santo Domingo de los Colorados solicitó solamente competencias para control sanitario y prevención y promoción de la salud. Estas competencias demandan menos compromiso presupuestario y de recursos humanos en comparación con el manejo de toda un área de salud, así como más capacidad de cobro en el caso del control sanitario (Aguilar, 2011).

A reserva de futuros análisis a profundidad de las razones y contextos locales que llevaron a solicitar ciertas competencias y no otras, es posible suponer, de acuerdo a la información recabada mediante entrevistas, que las decisiones estuvieron influenciadas por los momentos políticos de cada cantón, así como por la obligación de los gobiernos locales de responder a leyes como la de Maternidad y el Código de atención a la niñez y la infancia que imponían a los municipios funciones específicas de atención a madres y niños. En el caso de la Ley de maternidad, en julio de 2002 se firmó un convenio para la transferencia de las funciones establecidas por la Ley a 118 gobiernos municipales (CONAM-PROMODE-GTZ, 2005: 68).

A partir del 98, [surge] la necesidad de los municipios de acomodar su estructura organizacional a una serie de competencias que la ley les daba: varias leyes les daban la competencia pero los gobiernos municipales no tenían capacidad de respuesta frente a ello, la ley orgánica de régimen municipal tuvo que cambiar para darles a los municipios como entidades autónomas el marco legal en que ampararse para ir asumiendo todas las competencias que antes no tenían (Aguilar, 2011).

Así mismo, la Ley del 15% propuesta y aprobada por presión del Partido Social Cristiano en 1997, autorizó la transferencia de dinero del Gobierno central a los municipios sin establecer las responsabilidades correspondientes, esto como resultado del interés de los gobiernos locales por tener acceso a mayores recursos económicos para poder hacer más obras y legitimarse ante sus electores. Tal como lo explica Ortiz, “la ley del 15%, básicamente era una ley fiscalista, una ley en la cual no se le daba más responsabilidades a los municipios y a los gobiernos provinciales, sino se les daba recursos [...] Con eso legitimaban su labor política, y su labor frente al apoyo popular que tenían” (Entrevista a Ortiz, 2011).

En este contexto, la transferencia de competencias a los gobiernos municipales tuvo el problema de la poca coordinación legal, es decir, por un lado se creó la Ley del 15% que significó la entrega de recursos sin claridad sobre en qué competencias debería ser utilizado; por el otro se definieron competencias a través de leyes específicas como la Ley de Maternidad; y además, se tenía una ley de Descentralización por convenios, ampliada por la Constitución de 1998, que dejaba a voluntad de los alcaldes la solicitud de transferencia de competencias sectoriales. En ese contexto, había una multiplicidad de opciones ante las cuales los municipios podían responder de diferente manera. Como lo menciona Aguilar, la ambigüedad legal fue uno de los principales problemas que padeció la descentralización en el periodo 1998-2008 (Entrevista a Aguilar, 2011).

Aparte de esa compleja situación legal, algunos municipios, en especial los más grandes como Quito y Guayaquil buscaron la manera de “fortalecer las capacidades locales porque veían que había un proceso de globalización, nuevas condiciones para el comercio internacional y tenían que generar condiciones para posicionarse con proyectos grandes como el aeropuerto de Quito o los proyectos del ‘Singapur criollo’ que era el Malecón y la renovación del casco urbano del centro de Guayaquil” (Entrevista a Ortiz, 2011:). Además, hubo contadas experiencias de gobiernos locales que buscaron consolidar su lugar como gobiernos alternativos, con alcaldes indígenas que “estaban rompiendo con los liderazgos tradicionales, populistas, clientelares, mestizos” (Entrevista a Ortiz, 2011). En este sentido, los casos de Cotacachi y Otavalo son ejemplares con un alcalde democratiza-

dor como Auki Tituaña y otro modernizador como Mario Conejo, respectivamente. El primero, interesado en fortalecer la participación ciudadana y el segundo en mejorar la eficiencia de las obras públicas (Entrevista a Ortiz, 2011).

Estas iniciativas no estuvieron libres de conflictos. La descentralización de la salud en Cotacachi fue un proceso largo e incompleto debido a la confluencia de diversos actores que asumieron posiciones contrapuestas. Una breve revisión del caso muestra que la voluntad de cada actor interesado fue determinante en el desenlace que truncó esa descentralización.

Cotacachi, una muestra de las disputas por la descentralización

El 15 de junio de 2002 el Concejo Municipal de Cotacachi declaró al Municipio con capacidad operativa para asumir la descentralización del Área de Salud No. 3 de Cotacachi, y realizó la solicitud oficial de traspaso de competencias al MSP el 19 de julio del 2002. De esta manera se dio inicio al proceso legal establecido por la Ley de Descentralización para solicitar la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos del Gobierno central, en este caso del MSP al Gobierno local. En ese momento, el MSP mostró disponibilidad de dar continuidad a la descentralización e incluso en agosto de 2002, nombró al Dr. Fernando Torres, Coordinador General de Proyectos MODERSA, como encargado de las negociaciones para la firma del convenio. No obstante, con el cambio de gobierno y de ministro las relaciones entre el MSP y el gobierno de Cotacachi se volvieron tensas al grado de que el 8 de abril de 2003 el municipio comunicó que debido al silencio administrativo, es decir, a que no había recibido respuestas concretas del MSP para la efectiva descentralización del Área de Salud No. 3, el Gobierno local asumía las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Descentralización. Sin embargo, el ministro Francisco Andino rechazó la decisión unilateral apoyándose en la opinión de la Procuraduría General del Estado expresada el 13 de diciembre de 2002 en la que señalaba que el plazo para asumir silencio administrativo sólo podía contarse a partir de la

firma de los acuerdos de transferencia.

Después de la decisión de Cotacachi de asumir las funciones para el área mencionada, la Procuraduría General del Estado manifestó, el 23 de mayo de 2003, que el municipio había cumplido con todos los requerimientos legales. Se tenía incluso un convenio que fue aprobado por el equipo de trabajo del Gobierno de Gustavo Noboa y aceptado también por el de Lucio Gutiérrez, de manera que se tenía acordada la fecha para su firma el día 17 de junio de 2003. Sin embargo, el Ministro Andino en lugar de aceptar asistir a la firma, pocos días antes, el 12 de junio, sugirió para ese 17 de junio una reunión de diálogo, respaldándose en la declaración de la Procuraduría con fecha del 13 de diciembre de 2002. El 17 de junio de 2003 el Alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, declaró la descentralización de la salud de manera unilateral ante la ausencia del Ministro y respaldándose en el pronunciamiento del Procurador del 23 de mayo de 2003. Esta declaración se hizo en medio de un paro del Frente Nacional de Defensa del Ministerio de Salud (FENETS) que rechazaban la descentralización del Área de Salud No. 3 (Diario Hoy, 17 junio 2003).

A pesar de la declaración realizada por Tituaña, la descentralización no se realizó a cabalidad pues nunca se hizo efectiva la transferencia de recursos desde el Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente, el problema de la transferencia de recursos humanos no fue resuelto. En este sentido, lo que los sindicatos alegaban en contra de la municipalización de sus trabajadores era que perderían su antigüedad y que el cambio de patrón, del gobierno central al local, significaría un despido intempestivo. Sin embargo, este tema no fue analizado ni resuelto por ninguno de los dos niveles de gobierno (Aguilar, 2011).

A través del análisis de lo que sucedió en Cotacachi se pueden comprender varios aspectos problemáticos de la descentralización de la salud en el país. Primero, la ambigüedad legal permitió la libre interpretación por parte de los actores. Así, mientras el Alcalde Tituaña argumentaba tener cumplidos todos los requerimientos legales, el ministro Andino rechazaba este hecho reclamando “el cumplimiento de ciertas solemnidades y acuerdos para que proceda la transferencia” (Andino, 2003). Entre abril y junio de 2003 esta interpretación estuvo intercedida por el Procurador

General del Estado quien le dio la razón al Gobierno local de Cotacachi. No obstante, el Ministro de Salud no reconoció el pronunciamiento de la Procuraduría realizado en mayo de 2003 y continuó asumiendo el anterior, declarado en diciembre de 2002, lo cual llevó nuevamente al distanciamiento en las negociaciones. Por otro lado, aún cuando había una declaración de descentralización en Cotacachi, el Ministerio de Finanzas no ejecutó la transferencia de los recursos pertinentes. Al respecto, pareciera ser que igual que el MSP, el MEF no tenía interés en hacer efectiva la descentralización. En este contexto, queda abierta una cuestión que demanda un análisis de mayor profundidad, y es el relacionado con la contradicción que había en el poder ejecutivo que por un lado apoyaba leyes destinadas a fortalecer a los gobiernos seccionales, y que por otro no realizaba los cambios dentro de su propia institucionalidad para dar una respuesta efectiva a estos propósitos.

La descentralización de la salud y sus actores

El MSP en la descentralización

Con base en la información recabada con informantes clave y la revisión de noticias de la época, se ha podido constatar que una de las razones que impidió en unos casos la firma de los convenios, y en otros la ejecución de los ya signados, fue la poca disposición de la entidad ministerial de dar paso a la transferencia de competencias, tal como sucedió en Cotacachi. Si bien éstas no fueron razones oficiales, es de conocimiento de las personas que estuvieron vinculadas al proceso, que el MSP se resistía a la transferencia de competencias ya que ello significaría la reducción de sus capacidades de control. Esta resistencia estaba dada por la poca claridad que existía respecto al rol del MSP, pues hasta entonces gran parte de su trabajo había sido como prestador de servicios más que como regulador. “Para el ministerio, lo más importante eran sus unidades más que el papel de rector. Creía que se le quitaba poder” mediante la descentralización (Entrevista a Villacrés, 2011).

De hecho, el 18 de junio de 2003, el ministro Andino fue llamado por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional, Alfredo Serrano Valladares, a comparecer ante el Pleno del Congreso Nacional para aclarar “los pormenores del proceso de descentralización del sector salud del cantón Cotacachi” (Serrano, 18 junio 2003). Para 2004, los ministros de Salud habían comparecido dos veces ante el Congreso con el fin de explicar las razones del lento avance de la descentralización en el caso de Cotacachi y del sector salud en general (CONAM-PROMODE-GTZ, 2005: 70). Así mismo, “los municipios de Loja, Bucay, Chordeleg, Santo Domingo de los Colorados también asumieron la transferencia de competencias por el Ministerio de la Ley, ante la imposibilidad de llegar a acuerdos con el MSP” (CONAM-PROMODE-GTZ, 2005: 70). En ninguno de los casos se realizó transferencia de recursos financieros, lo cual impidió la descentralización efectiva de las competencias asumidas.

El rol del MSP en la descentralización del sector salud ha sido poco estudiado, no obstante, es evidente que su papel está relacionado con la forma en que se ha entendido históricamente este ministerio y con la manera en que se ha construido al sector salud. En efecto, la creación del ministerio en 1967 supuso un esfuerzo importante por concentrar en una institución de nivel nacional las funciones de atención, prevención y control de la salud de todos los ecuatorianos, funciones que estaban, para ese entonces, dispersas en varias instituciones tanto públicas como privadas que generaban una multiplicidad de dispositivos y obligaciones superpuestas. En este sentido, antes de la creación del ministerio no existía una política de salud definida. Las funciones de prevención, promoción y control de enfermedades se realizaba desde la Dirección General de Sanidad del Ministerio de Previsión Social, con sede Guayaquil, mientras que la recuperación de la salud estaba asignada a las Juntas Centrales y Provinciales. Existía una notable falta de planificación, carencia de recursos financieros de operación y de inversión (Larrea Villamar, 1992: 18).

La creación del ministerio significó entonces dar al sector salud un lugar dentro de los intereses estatales, lo cual implicaba que el Gobierno nacional asumiera tanto la planificación como la ejecución de planes, pro-

gramas y presupuestos para atender la salud. Con esta nueva institución se produjo el Código de Salud, el Plan Nacional Rural, el Plan Quinquenal de Salud, y varios programas de inmunización, control de enfermedades, atención “materno-infantil, control de diarreas, enfermedades respiratorias agudas, lucha operacional contra el bocio endémico, complementación alimentaria, reequipamiento hospitalario, enfermedades transmisibles por vectores y enfermedades crónicas” (Larrea Villamar, 1992: 20).

No obstante estos logros basados en parte en una permanente búsqueda de fortalecimiento de capacidades en el MSP, con el Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) comenzó a hablarse de la descentralización del sector salud dentro del contexto del debate sobre la reforma del Estado:

La propuesta pasaba por separar las funciones de rectoría y financiamiento, en manos del Estado, de las de provisión, en manos privadas; también por entregar todas las competencias y recursos financieros del MSP (cuyo 75% corresponde a personal) a municipios, en el marco de la ‘descentralización’; y, finalmente, por cobrar servicios antes gratuitos, a nombre de la ‘auto-gestión’ (combatiendo el paternalismo estatal), impidiendo que el Estado asumiera su responsabilidad de atender lo social con una cobertura universal (Hermida Bustos, 2007: 285).

Así, la descentralización la salud irrumpió en el Ecuador de los ochenta como una necesidad de modernización de un sector que tenía poco más de veinte años de existencia. La incidencia de proyectos externos como el proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud en el Ecuador (FASBASE) y el proyecto de Modernización de los Servicios de Salud MODERSA (se revisan más adelante) del Banco Mundial en los años siguientes, fue asimismo, de gran importancia para la aceptación de esa tendencia en el gobierno.

Por otro lado, desde el MSP se tenía claridad respecto a la necesidad de ampliar la cobertura de servicios, para lo cual consideraba la desconcentración como el paso previo a la descentralización, y la creación de un Sistema Nacional de Salud se convirtió en el objetivo principal a partir de la LOSNS en el 2002, para lo cual apoyó la creación de los Consejos Pro-

vinciales y Cantonales de Salud. En este contexto, lo que se observa es que si bien el MSP estaba abierto a cambios institucionales internos como la desconcentración, “el problema fue que el ministerio nunca entro en una línea de descentralización” (Entrevista a Villacrés, 2011:). Y ello debido a que cuando se hablaba de descentralización del sector salud, existía una resistencia natural del MSP a perder el control sobre el eje de acción que le daba sentido, es decir, la provisión de servicios. Como explica Lucio (Entrevista 2011) “en el imaginario de la población ecuatoriana, cuando hablas del MSP hablas de la institución proveedora de servicios” y no como la institución rectora y reguladora de la salud.

Al mismo tiempo, la debilidad de esa institución como rectora y normadora de la salud se manifestaba claramente en los argumentos tanto de quienes apoyaban la descentralización del sector salud como de quienes no lo hacían: todos coincidían en la necesidad de fortalecer la capacidad rectora del MSP. Sobre la debilidad institucional del MSP, Vallejo (1997: 264) afirma que en la década de los noventa éste era visto con “un perfil muy bajo dentro del contexto gubernamental y con escasas posibilidades de desplegar acciones intersectoriales [además de que padecía de] crisis presupuestaria frente al aumento de demanda de servicios”. Ya en la década del 2000, durante la aplicación del proyecto MODERSA (que se verá más adelante) esa fragilidad institucional sería identificada como una de las razones que entorpecieron la correcta ejecución del proyecto.

Entre las razones que el MSP tenía para no realizar la transferencia de competencias, argumentó que no era posible entregar responsabilidades a municipios que no tuvieran las capacidades operativas básicas como infraestructura de agua, alcantarillado y disposición de residuos sólidos (CONAM-PROMODE-GTZ, 2005: 70). Esto nos lleva a un problema de mayor envergadura que tiene que ver con las condiciones generales del país en ese momento, en donde sólo algunos municipios tenían condiciones suficientes para asumir mayores responsabilidades. Así, además de la ambigüedad legal revisada previamente, otros problemas eran la “debilidad institucional en el ministerio y la falta de fortalezas en los gobiernos locales” (Entrevista a Aguilar, 2011).

El rol de los trabajadores de la salud

Otro elemento de análisis es el rol que tuvieron los sindicatos de la salud. En el caso de Cotacachi, ellos se oponían a que el municipio asumiera el control del Área de Salud 3 debido a que consideraban que ese proceso de municipalización afectaría sus condiciones laborales. De acuerdo con la entonces secretaria general del Sindicato de Trabajadores del Hospital Asdrúbal de la Torre, de Cotacachi, Lupina Guzmán, “con la descentralización el alcalde se haría cargo solo del área física y con la municipalización, él se encarga también de los trabajadores” (Diario Hoy, 6 julio 2003) con lo cual se suponía que perderían sus derechos de antigüedad.

En Cotacachi, la Organización Sindical Única Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud (OSUNTRAMSA) también alegó haber sido excluida de las negociaciones entre el gobierno local y el MSP. Así mismo, señalaron en un oficio dirigido al Alcalde Tituaña que:

Si el Municipio de Cotacachi pretende asumir las competencias en salud, para ello debe preceder un estudio económico no sólo sobre lo que tal pretensión significa en el ámbito de lo administrativo, en cuanto a equipos, sino también en cuanto a lo que esto significa al pleno respeto del contrato colectivo en vigencia, y a un razonable incremento del mismo en el futuro (OSUNTRAMSA, 2003).

Estos y otros argumentos fueron esgrimidos por los sindicatos de la salud no sólo en el contexto específico de Cotacachi sino a nivel nacional. Según Ernesto Albán, los sindicatos se oponían a la descentralización porque para ellos significaría la privatización de los servicios de salud, especialmente ante la probable incapacidad futura de los municipios de responder eficientemente. No obstante, para este autor, existía una razón de fondo. En realidad lo que representaba la descentralización para los sindicatos era el debilitamiento de su poder político y de su capacidad de movilización nacional “pues dejaría de haber un patrón único, el Estado, al cual se le formulan reclamos con relativa facilidad; reclamos y eventuales protestas que no tendrían el mismo efecto frente a los múltiples patronos municipales” (Albán Gómez, 2003).

En efecto, lo que estaba en juego especialmente para los trabajadores de la salud, es decir, los auxiliares de enfermería, los empleados de limpieza y de mantenimiento, entre otros, era su puesto de trabajo el cual estaba asegurado por un contrato colectivo con el MSP. Pasar a ser empleados del municipio quebraba la posibilidad de mantener ese contrato así como de presionar gremialmente a nivel nacional. Este problema no aplicaba para los profesionales, es decir, los médicos, enfermeras y tecnólogos médicos que tenían un puesto asegurado ganado por concurso de merecimiento, pues esta categoría les permitía mantener su nombramiento amparados por la Ley de Profesionales: ellos no tenían “ningún inconveniente, sea el patrono, el Ministerio o el Municipio, pero quienes no tenían eso [el nombramiento], en especial los trabajadores no profesionales, ellos eran los preocupados por la estabilidad laboral” (Entrevista a Cisneros, 2011).

En este respecto, Villacrés (2011) afirma que los gremios no lograron comprender que la condición laboral de los trabajadores no cambiaría dado que seguían siendo contratados por el sector público. Sin embargo, el problema de fondo es, nuevamente, la poca claridad legal. Tal como lo explica Aguilar (Entrevista, 2011) “el problema [...] nunca fue solventado o solucionado jurídicamente ni por el ministerio ni por el municipio. No fueron claras las reglas en cómo se iba a transferir al personal, y de los recursos financieros”. Así mismo, Frank (Entrevista, 2011) considera que el tema de la transferencia de los recursos humanos es un tema complicado en todos los países donde se ha buscado descentralizar competencias, y asegura que uno de los puntos más conflictivos es la poca claridad que hay respecto a cómo compensar a los trabajadores por el traslado laboral que deben asumir en el proceso.

La diversidad de opiniones sobre el rol de los sindicatos en la descentralización es una muestra de la poca claridad que existía en ese momento sobre cómo ese proceso modificaría las condiciones laborales de los trabajadores de la salud. De hecho, el tema de los recursos humanos quedó al margen de las discusiones sobre transferencia de competencias y recursos financieros lo cual, visto en perspectiva, resulta una omisión importante en la medida en que las condiciones de trabajo fueron afectadas por los ajustes estructurales que trajo la reforma del Estado. En este contexto, si bien hubo acciones

sindicales en contra de la descentralización, éstas fueron limitadas, probablemente debido a que para el tiempo en que se estaban desarrollando estos cambios, las organizaciones sindicales ya estaban siendo debilitadas.

La cooperación internacional

La labor de las agencias de cooperación internacional en el Ecuador ha sido siempre un elemento de gran importancia para el desarrollo del país. Como se mencionó antes, varias agencias tuvieron incidencia en la elaboración e incluso en la aprobación de leyes relacionadas con la reforma del Estado a través de la CIAR. Además, instituciones como la OMS a través de su sección Panamericana (OPS) ha apoyado al Ecuador en diversos frentes. Entre la década de los setenta y hasta el 2000, la OMS/OPS promovió la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), coherente con la construcción del sistema de salud que se buscó construir desde los setentas. Asimismo, la OPS cubrió, a través de sus técnicos, un vacío de conocimiento que existía en el país en aquella época y que fue asumido por ecuatorianos ya en los ochenta cuando aumentó la formación de cuarto nivel en los médicos y enfermeras. No obstante, a partir de 1992 y con la entrada de las políticas neoliberales,

la influencia de la OMS/OPS pasó a segundo plano debido a que fueron los bancos, entre ellos el Banco Mundial, los que definieron los paquetes de atención que los Estados podían ofertar a su población para reducir los costos y *cofinanciar la salud*, en su camino hacia la minimización del Estado como responsable de la salud de la población (Velasco, 2011: 326).

A continuación se hace una revisión de los proyectos de mayor importancia del Banco Mundial en relación con la reforma del sector salud.

Los proyectos del Banco Mundial

En el sector salud del Ecuador ha habido dos grandes proyectos que influyeron de manera importante en su proceso de reforma, ambos financiados por el Banco Mundial. El primero de ellos es el proyecto para el Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud en el Ecuador, mejor conocido como FASBASE. Realizado entre 1992 y 2001, sus objetivos eran expandir la cobertura de atención, nutrición y sanidad, mejorar la calidad de los servicios de atención básica y fortalecer el manejo y la toma de decisiones de las instituciones relacionadas con los programas de salud, nutrición y sanidad (World Bank, 1992: VII traducción nuestra). El segundo es el proyecto de Modernización de los Servicios de Salud (MODERSA), aplicado entre 1998 y 2007, cuyo objetivo inicial era “la expansión de la cobertura y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios hospitalarios y de atención primaria, por medio del desarrollo y aplicación de nuevos modelos de gestión” (CEPAL-RISALC, s/f).

El punto de partida de ambos proyectos era la Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy-CAS) que el Banco Mundial había preparado en 1993 para Ecuador bajo la lógica de “lucha contra la pobreza” en la que incluía básicamente tres lineamientos: focalización, descentralización y privatización (CAIC, 2008: 3). En otras palabras “los elementos de la matriz eran la focalización de los servicios en los más pobres, restándole a los servicios de salud el carácter de universalidad; descentralización que buscaba la transferencia de las responsabilidades del Estado Central hacia los gobiernos seccionales; y, generalizar la participación del sector privado en la prestación de los servicios” (CAIC, 2008: 15). En efecto, la reforma impulsada desde el BM proponía una reforma orientada al mercado que separaba la atención pública de la individual, lo cual significaría dejar en manos del Estado la atención primaria no rentable, la pública, mientras se dejaba en manos privadas la atención hospitalaria.

De hecho, en su Informe sobre Desarrollo Mundial “Invertir en Salud” de 1993, este banco planteó tres aspectos para mejorar la salud en los países en desarrollo:

1. Fomentar un ambiente económico que permita mejorar la salud de los hogares. Políticas de crecimiento (incluyendo, de ser necesario, políticas de ajuste económico) que aseguren un ingreso para los pobres son esenciales.
2. El gasto del gobierno en salud debería estar re direccionado a programas más costo-efectivos que hagan más por los pobres, como las inmunizaciones, combate a deficiencias nutricionales, y control y tratamiento de enfermedades infecciosas.
3. Promover más diversidad y competencia en el financiamiento y provisión de los servicios de salud mediante la descentralización de los servicios gubernamentales, promoción de prácticas competitivas, fomento a organizaciones no gubernamentales y privadas, y regulación de los mercados de seguros (World Bank, 1993: iii)³.

Estos lineamientos se materializaron en el país a través del FASBASE y el MODERSA. En lo referente a la reforma del Estado, el primer proyecto apoyó la reestructuración y consolidación del CONASA además del diseño de propuestas de reforma institucional, basadas en las leyes de Presupuesto Público de 1992, la ley de Modernización de 1993 y la de Descentralización de 1997, en donde se sugería la transferencia de autoridad y recursos a los municipios para el manejo del sector social, especialmente la propiedad, financiamiento y entrega de los servicios de salud (World Bank, 2001: 9)⁴. Estas propuestas serían adoptadas más adelante por la Constitución de 1998:

particularmente aquellas concernientes al establecimiento de sistemas de salud descentralizados, la conversión de los hospitales públicos en unidades autónomas, la focalización de subsidios para los pobres a través de la clasificación de usuarios de acuerdo a su nivel de ingreso, y la integración de proveedores públicos y privados para la entrega del servicio. Estas acciones abrieron el camino para la implementación de las reformas políticas e institucionales en el sector de salud pública, apoyadas en parte por la operación del proyecto del Banco Modernización de Servicios Públicos (MODERSA) (World Bank, 2001: 9)⁵.

De esta manera, ambos proyectos tuvieron influencia en la reforma del sector salud en el Ecuador. De hecho, su ejecución fue por un momento simultánea y el MODERSA se basó en los avances del FASBASE en cuanto a la reforma política. Cabe destacar una diferencia entre estos proyectos, y es que el MODERSA fue creado, tal como su nombre lo indica, específicamente para apoyar la modernización del sector salud, mientras que el FASBASE tuvo otros elementos vinculados con las condiciones de salud de la población, especialmente durante la emergencia creada por el fenómeno de El Niño.

Así, el MODERSA se centró en tres ejes: descentralización del sistema hacia gobiernos provinciales y municipales; modernización hospitalaria; y políticas y recursos humanos. El primero de estos ejes prestó especial atención al “desarrollo de mejores mecanismos de financiamiento y manejo de los servicios de salud” y condicionó la entrega de financiamiento a la existencia de acuerdos de descentralización y vigilancia participativa (World Bank, 2007: 4).

El segundo componente se centró en la modernización del modelo organizativo y gerencial de los hospitales. El nuevo modelo “incluyó estándares bien definidos de calidad y eficiencia, con sistemas para mejorar tanto el manejo técnico, administrativo y financiero como para proveer cuidados efectivos” (World Bank, 2007: 4). Además estableció criterios para evaluar el avance en la implementación de ese nuevo modelo como medida previa a la inversión en infraestructura y equipamiento.

Finalmente, el eje relacionado a los recursos humanos y las políticas se orientó a la creación de “un marco legal para la reforma del sector salud, fortaleciendo la gobernanza y el manejo del MSP y promoviendo el desarrollo integral de los recursos humanos” (World Bank, 2007: 4). Como parte de los resultados de este componente se pueden identificar dos leyes, la Orgánica del Sistema Nacional de Salud (2002) y la Orgánica de Salud del 2006.

Los resultados de este proyecto fueron evaluados por el propio Banco Mundial como “moderadamente satisfactorios” debido a que su implementación enfrentó diversas condiciones adversas. Entre ellas se encuentran los constantes cambios de ministro y la consecuente inestabilidad de coordinadores del proyecto así como de directores de hospitales. En efecto, “los cambios permanentes en el personal tanto del MSP como de la Uni-

dad de Coordinación del Proyecto fue el factor más importante que afectó la implementación del proyecto. Debe resaltarse que el proyecto tuvo once coordinadores en sus casi ocho años de implementación” (World Bank, 2007: 5)⁶. Adicionalmente, la falta de interacción y coordinación entre los encargados de los tres componentes del proyecto fue otro factor que entorpeció su correcta implementación.

Entre los resultados positivos del MODERSA su informe final señala como logros claves en un nivel macro el establecimiento de la nueva ley de salud así como algunos cambios institucionales, que se convirtieron en una base sólida para mantener el proceso de reforma. Además, hubo logros en el nivel micro tales como difusión de las reformas, capacitación al personal, fortalecimiento a los equipos gerenciales y sistemas informáticos (World Bank, 2007: 5)⁷. Los avances en descentralización y mejoría en el acceso fueron logrados en cuatro áreas que recibieron el apoyo del MODERSA: Tena, Cuenca, Cotacachi e Ibarra. En lo que se refiere a los cambios dentro del MSP, se considera que éste requiere de mayor apoyo político para realizar la reforma del sector, además del apoyo del BM y otras agencias internacionales.

La experiencia del proyecto MODERSA muestra algunos de los factores comunes que entorpecieron la descentralización del sector salud durante el periodo 1998-2008. La inestabilidad política del país manifestada en los cambios constantes de ministros de salud se tradujo en la inconsistencia dentro de esta entidad respecto a los pasos a seguir para la reforma del sector, además de una resistencia permanente a la transferencia de competencias. Así mismo, en las lecciones aprendidas del proyecto en cuestión se menciona que la implementación del proceso de reforma requiere de un compromiso político de todos los actores involucrados, desde el nivel central hasta el local. En este sentido, según el BM solo los casos de Cotacachi y Tena podrían ser considerados como exitosos, pues solo en ellos se encontraron condiciones políticas favorables en donde la alianza de los actores claves fue fundamental para consolidar las reformas (World Bank, 2007: 13)⁸. Si bien esto puede ser cierto desde la perspectiva del proyecto, cada uno de estos casos requieren un análisis de mayor profundidad con el objetivo de revisar cuál fue el impacto del proyecto MODERSA en particular y del proyecto descentralizador de la época, en general.

Reflexiones finales

Existe un consenso generalizado respecto a la opinión de que la descentralización fracasó porque no hubo voluntad política para la firma o cumplimiento de convenios y la transferencia de recursos. Si bien ésta es una razón importante y de peso, después de esta revisión histórica consideramos que existen elementos de mayor complejidad, entre ellos una fuerte disputa por cambiar el orden de las cosas (Boltanski, 2000), en donde la voluntad política es sólo un factor más. En efecto, la descentralización del sector salud significaba trasladar competencias, funciones y recursos de un nivel de Gobierno central a otro seccional, lo cual significaba un traslado del poder de decisión y uso de recursos, además de “un cambio de la interlocución de sus actores privilegiados del nivel ministerial nacional al local” (Carrión, 2007).

En otras palabras, el eje de la disputa era la construcción de un Estado distinto ya que, desde el momento en que se incluyó la descentralización en la legislación nacional, se asumió que el Estado centralista y burocrático era lento, arcaico e ineficiente para satisfacer las necesidades de la población, por lo tanto había que reestructurarlo y modernizarlo. En esta lógica, varios actores desplegaron argumentos no sólo distintos sino divergentes, generando la disputa sobre qué Estado se quería construir y cómo querían tomar parte en ello, sus posiciones disímiles impedían la búsqueda de acuerdos. Así, mientras que para unos la descentralización era una opción para asumir más responsabilidades y presupuesto para su población y territorio, como el caso de Cotacachi, para otros, como las organizaciones sindicales, significaba la imposición desde el Banco Mundial, en alianza con los gobiernos seccional y nacional para privatizar los servicios en nombre de la eficiencia costo-beneficio que no existía en el Estado. Sin dejar de lado que, para el propio gobierno central, significaba transferir su poder de decisión y de manejo de recursos a gobiernos seccionales considerados poco capacitados para la correcta ejecución de las funciones transferidas.

Por otro lado, si bien existió cierto tipo de arreglos (Boltanski, 2000) entre diferentes partidos políticos que dieron lugar a la aprobación de leyes como la de Modernización, la de Descentralización, y la del Sistema Nacional de Salud, ninguno de estos arreglos trascendió dicha aprobación. Es

decir, fueron acuerdos locales, circunstanciales y contingentes entre actores con intereses particulares que no se tradujeron en una vía de comunicación y negociación para otro tipo de acuerdos y compromisos a largo plazo con miras al bien común (Boltanski, 2000).

En esta medida, la descentralización por convenios planteada en la Ley produjo no solamente un caos administrativo, como ya se ha mencionado, sino que promovió precisamente ese tipo de acuerdos circunstanciales cuyo alcance era limitado. Pareciera ser que la falla estaba en la raíz misma de la descentralización por convenios pues éstos dependían de la convergencia de intereses entre los actores que debían solicitar y transferir las competencias, lo cual como se vio, sucedió mínimamente en el caso de la salud.

Esto nos abre la cuestión de si era apropiado establecer un mecanismo único como el de convenios para todos los sectores tomando en cuenta que cada sector tiene una complejidad, estructura y funcionamiento específicos. Esta especificidad se tradujo en que sólo algunos sectores como ambiente y turismo, con sus características particulares, tuvieron más acogida que los de salud y educación. Sumado a esto, es probable que en la propuesta homogeneizante neoliberal de la reforma del Estado estuviera otro de los factores que impidieron la descentralización de la salud en el Ecuador.

Asimismo, llama la atención que el sector salud tenía para el año 2000 unos treinta años de existencia, en los que demasiados cambios de gobierno, ministros y políticas habían tenido lugar, por lo que era un sector relativamente nuevo y en consolidación. En este contexto, cabe preguntarse si el tipo de reforma que se planteó para éste era la indicada, es decir, una reforma que implicaba no el fortalecimiento del sector sino su debilitamiento a través de la reducción de capacidades del MSP en el contexto de las reformas estructurales.

Desde una perspectiva complementaria, el rol de la agencias de cooperación internacional es central en el análisis del periodo en cuestión. Los proyectos realizados por ellas tuvo influencia en el fortalecimiento de capacidades municipales y en el lanzamiento de iniciativas para asumir competencias desde estos gobiernos. Sin embargo, pareciera ser que su trabajo se realizó paralelamente a la línea planteada por la Ley de Descentralización ocasionando cierto desorden en el momento en que los muni-

cipios buscaron asumir competencias. En varios casos aún sin convenios firmados, los municipios se adjudicaron funciones en salud, creando lo que se conoce como descentralización *de facto*. En tal sentido, en esta investigación se identificaron dos dimensiones para el análisis futuro, una, la de las relaciones entre los actores, sus disputas y acuerdos alrededor de la descentralización (sindicatos, MSP, municipios); y otra, la de las acciones tomadas por gobiernos locales para asumir competencias sobre la salud apoyados por cooperación internacional, sin la necesaria aprobación del MSP. Esto abre la reflexión sobre la labor, objetivos e intereses que las agencias de cooperación internacional tuvieron en ese momento así como sobre la capacidad del MSP y del Gobierno central en general para regular la labor de ellas.

Dentro del ámbito académico, encontramos algunas líneas temáticas que podrían ser profundizadas para una mayor comprensión del sector salud además de las ya mencionadas, a saber: el rol de los sindicatos de la salud en la definición y funcionamiento del sector, la centralidad del sector salud en los intereses gubernamentales, la importancia de la salud para el desarrollo de una sociedad.

Una cuestión adicional inherente a las reflexiones respecto a la descentralización está relacionada con la pertinencia de dicha forma de organización estatal para la gestión de este sector, especialmente cuando a partir de la Constitución de 2008 se definió al Ecuador como “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Art. 1). En este sentido, la reorganización estatal que plantea la nueva Constitución presupone que la descentralización llevará a hacer real la respuesta institucional que los problemas de salud (y de otros sectores) requieren en todos los niveles territoriales y administrativos. La manera en que se realice la descentralización en esta etapa será determinante para marcar la diferencia respecto a la anterior, que como se vio adoleció del acuerdo entre los actores y de un objetivo común que ahora se ha definido como “buen vivir”.

Las reflexiones finales que hemos presentado aquí buscan sembrar la semilla de futuras investigaciones sobre un tema que requiere de más ex-

ploración. La dimensión institucional de la salud, de los actores, intereses e historias que se aglomeran a su alrededor es un campo de investigación abierto para las ciencias sociales en el Ecuador. Esperamos que esta revisión histórica inicial y las reflexiones que aquí se plantean contribuyan a su comprensión e inviten a su profundización.

Bibliografía

- Aguilar Santacruz, Edison (2007). “La seguridad social y la reforma de salud”. En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OPS/OMS: 368-377. Quito: OPS, OMS, CONASA.
- Andino, Francisco (2003). “Comunicación del Despacho Ministerial”. MSP. 25 de abril (Copia, archivo GTZ).
- Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Ed.): 175-206. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Boltanski, Luc (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- CAIC (2008). “Informe de auditoría integral”. Convenio de préstamo BIRF 4342-EC Proyecto de modernización de los servicios de salud-MODERSA. Suscripción: 25 de Noviembre de 1998. Subcomisión de Impactos Sociales, Ambientales, de Género y Pueblos. En: <http://www.auditoriadeuda.org.ec>, visitada 22 de agosto de 2011.
- Carrión, Fernando (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. 25 años después.” En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Fernando Carrión (Ed.): 31-55. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- CDES (2002). *La exigibilidad del derecho a la salud. Una petición ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Quito: CDES. Febrero. 2ª edición actualizada.
- CEPAL-RISALC (s/f) *Modernización de los Servicios de Salud (MODERSA)*. Ficha. En: <http://www.risalc.org/portal/proyectos/ficha/?id=169>.

- CEPAR (1999). *Políticas de salud y reforma sectorial: la opinión de los actores de la salud en el país*. Quito: CEPAR.
- _____ (2000) *Análisis y promoción de políticas de salud: el aporte del PAPPS a la Reforma Sectorial*. Quito: CEPAR.
- CIDH (1997). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Capítulo 2*. En: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%202.htm>
- CONAM-PROMODE-GTZ (2005). *Estado de concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador. Línea base de la descentralización a julio de 2004*. Quito: CONAM, GTZ.
- Echeverría, Ramiro (1997). “Reforma del sector salud en el Ecuador 1992-1997.” P. 30-77. En *Análisis y promoción de políticas de salud: el aporte del PAPPS a la Reforma Sectorial*. Quito: CEPAR.
- _____ (2007) “Las políticas de salud y el sueño de la reforma.” En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OPS/OMS: 213- 221. Quito: OPS, OMS, CONASA.
- Hermida Bustos, César (2007) “El proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud” En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*, OPS, OMS: 284-289. Quito: OPS, OMS, CONASA.
- Larrea Villamar, Julio (1992). “La fundación del Ministerio de Salud: un acontecimiento histórico”. En *MSP: 25 años por la salud del Ecuador (1967-1992)*. Quito: MSP.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNS) (2002). Registro Oficial No. 670. 25 septiembre.
- MSP-CONASA (2008) *Observatorio del Financiamiento al Sector Salud*. Ecuador: MSP-CONASA. PDF.
- OSUMTRANSA (2003) Oficio No. 092 - OSUNTRAMSA - 2003 Dirigido a Auki Tituaña Males, Alcalde de Santa Ana de Cotacachi.
- Rodas Andrade, Edgar (2007). “La reforma desde la perspectiva del ministro de Salud Pública (1998-2000)”. En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OPS/OMS: 277-283. Quito: OPS/OMS/CONASA.

- Serrano Valladares, Alfredo (18 junio 2003). Oficio No. ASV-218-DG Congreso Nacional.
- Vallejo, M. (1997). “Estudio de la situación de la cooperación internacional en salud en los países receptores de la región de las Américas. Caso Ecuador”. Mimeógrafo. OPS/OMS CEPAR. Mayo. En *Análisis y promoción de políticas de salud: el aporte del PAPPS a la Reforma Sectorial*. Quito: CEPAR.
- Velasco, Margarita (2011). “La salud de la población. Medio siglo de cambios” En *Estado del País. Informe cero. Ecuador 1950-2010*. Quito: ESPOL, FLACSO, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación, ODNA.
- World Bank (1992). “Staff Appraisal Report” Ecuador. Second Social Development Project Health And Nutrition. Junio 29, 1992. www.worldbank.org
- _____ (1993). *World Development Report 1993. Investing in Health*. New York: Oxford University Press. www.worldbank.org
- _____ (2001). “Implementation Completion Report (Cpl-35100; Scl-3510a; Scpd-3510s; Scl-35101b) On A Loan In The Amount Of Us\$ 70 Million To The Republic Of Ecuador For A Social Development 11: Health And Nutrition (FASBASE)” Diciembre, 2001. www.worldbank.org
- _____ (2007). “Implementation completion and results report (ibrd-43420) on a loan in the amount of us\$45.0 million to the Republic of Ecuador for a Health Services Modernization Project” Report No: ICR0000205. October 30, 2007 www.worldbank.org

Hemerografía

- Arcos, C. y R. Espinosa (1995). “La consulta de la seguridad social” Diario Hoy. En: <http://www.hoy.com.ec/wphoy-imprimir.php?id=84641>, visitada 25 de noviembre 2011.
- Albán Gómez, Ernesto, 24 junio 2003. “Opuestos a la descentralización”. En: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/opuestos-a-la-descentralizacion-150155-150155.html>, visitada 20 de julio 2011.
- Diario Hoy, 6 julio 2003. “Cotacachi, siete años tras la descentralización”.

En: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/cotacachi-siete-anos-tras-la-descentralizacion-151019-151019.html>, visitada 20 julio de 2011.

Diario Hoy, 17 junio 2003, “Descentralización de la Salud motiva paro”.

En: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/descentralizacion-de-la-salud-motiva-paro-149536-149536.html>, visitada 20 julio de 2011.

Diario Hoy, 4 agosto 2003. “Iniciativa local empuja a la descentralización”. En: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/iniciativa-local-empuja-a-la-descentralizacion-153193-153193.html>, visitada 20 de julio de 2011.

Entrevistas

Aguilar, Susana. Entrevista realizada el 27 julio 2011.

Cisneros, Germán. Entrevista realizada 9 de agosto de 2011.

Frank, Jonas. Entrevista realizada el 10 de agosto de 2011.

Lucio, Ruth. Entrevista realizada el 19 julio de 2011.

Ortiz, Santiago. Entrevista realizada el 7 de julio de 2011.

Villacrés, Nilhda. Entrevista realizada el 14 julio de 2011.

Notas

- 1 Después del año 2004 no hubo más solicitudes ni se establecieron nuevos convenios.
- 2 Ahora Santo Domingo de los Tsáchilas.
- 3 Traducción propia.
- 4 Traducción propia.
- 5 Traducción propia.
- 6 Traducción propia.
- 7 Traducción propia.
- 8 Traducción propia.

La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008

Carlo Ruiz Giraldo*

Introducción

En el Ecuador, la discusión sobre la descentralización toma un giro de importancia luego de la promulgación de la Constitución vigente en octubre del 2008. Con ella, se inicia un proceso de transición en el cual se introduce un nuevo mecanismo de organización del sistema de competencias en el Estado. Dicho mecanismo abarca, por una parte, la asignación directa de un grupo de competencias para los gobiernos autónomos descentralizados, y por otro, una armonización entre el ejercicio de las competencias y asignaciones de recursos.

La expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, ha logrado incorporar un componente técnico a una discusión que hasta 1998 había sido más política. Si bien existió un marco legal que normaba las transferencias de competencias, tales normas no fueron aplicables por la falta de precisiones procedimentales. Esto, de la mano del arranque de las operaciones del Consejo Nacional de Competencias, hizo que el proceso de descentralización empiece a concretarse, con la definición de políticas claras y agendas nacio-

* Máster en Políticas y Administración Pública por la Universidad de Massachusetts, Amherst; y, Máster en Ciencias Sociales especialidad Gobernanza Energética por FLACSO- Ecuador. Responsable del componente Reforma del Estado en el Programa PROMODE de la Cooperación Alemana al Desarrollo, entre agosto de 2008 y junio de 2013.

nales. A primera vista, se puede decir que el proceso de descentralización se ha activado y se han concretado acciones de transferencia efectivas a los gobiernos autónomos descentralizados como en los casos de transferencias de competencias en riego y cooperación internacional.

La descentralización es un proceso complejo que abarca mucho más que la transferencia de competencias y asignación de recursos, para “generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral (descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además, convertirse en un medio (no un fin) para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo” (Carrión, 2008: 36). Por esta razón, es necesario analizar el período de transición actual entre modelos y mecanismos de distribución de poder entre los entes centrales y locales a la luz de procesos paralelos de reformas del Estado. Por esta razón, es importante incorporar al análisis no solo el proceso de transferencia de competencias del Gobierno central a los gobiernos locales, sino mirar cómo las competencias y funciones del Estado que se mantienen en el nivel central empiezan o no a ser ejecutadas en los propios territorios.

De esto podemos identificar que se están llevando a cabo procesos orientados al cumplimiento de derechos constitucionales en un marco de Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Por una parte, un conjunto de medidas desde varios ámbitos: el normativo, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías; el institucional, con la instalación e inicio de operaciones del Consejo Nacional de Competencias; desde lo político, con la generación de acuerdos consensuados para la definición de modelos de gestión de competencias.

A continuación, pretendemos realizar un análisis descriptivo de estas medidas, con la finalidad de poder identificar los factores que diferenciaron las condiciones de implementación de medidas tendientes a la descentralización en Ecuador. Limitaremos nuestro análisis a los cambios constitucionales derivados de la expedición de la constitución vigente y sus precisiones legales ligadas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Además, se tomará en cuenta al espectro institucional a cargo de los procesos y las iniciativas en cuanto a procesos de reforma del Estado que se llevaron a cabo en la Función Ejecutiva.

Partimos de la premisa que las reformas constitucionales y legales no son suficientes *per se* para aplicar mecanismos de descentralización. El factor de decisión política se manifiesta en este caso como un elemento fundamental que, por una parte, libera al proceso de descentralización de retórica política de sus actores. Por otra parte, el emprendimiento por parte del Ejecutivo de procesos de reforma institucional orientados a la desconcentración generó una dinámica que articularon en los procesos, gracias a una determinación clara de responsabilidades de los actores. Sin embargo, y vista la reciente actividad del proceso, es necesario preguntarse respecto a la permanencia en la agenda nacional y mantenimiento del impulso del que goza al momento.

Hacia la comprensión de una dinámica integral de la descentralización en Ecuador

Carrión, Dammert y Villaronga (2008: 12) señalan en hecho de que la discusión de la descentralización se ha limitado a observar los procesos de transferencia de competencias y recursos a gobiernos locales. De igual manera, señalan que este enfoque limitado ha perdido de vista el fin ulterior de la descentralización: la creación de un nuevo Estado.

Esto plantea la necesidad de que se tenga claro, por una parte que la descentralización es un concepto compuesto que no sólo implica transferir competencias y recursos, sino que también abarca la necesidad de un cambio en el esquema en la forma de mecanismos de garantía de derechos a través de productos y servicios a los habitantes de los territorios.

Desde la perspectiva de Carrión (Díaz-Palacios, 2008:16), la situación de la descentralización Ecuador ha estado caracterizada por varios proyectos, que se diferencian de acuerdo a su origen.

Por una parte, están (a) los proyectos originarios de regiones ricas, que reclaman mayores espacios de autonomía para la toma de decisiones, en donde el Estado es un limitante y freno para el desarrollo; (b) los proyectos originarios de regiones pobres, que argumentan la necesidad de mayor presencia estatal vía mayor asignación presupuestaria, mayor número de representantes políticos elegidos o mayor número de gobiernos locales;

(c) los proyectos de origen público, que responden a una lógica de ajuste estructural, que plantean la privatización de servicios y la descentralización fiscal, que implican la eliminación de subsidios vía la transferencia de competencias hacia el mercado y la mejora de recaudación y generación de ingresos propios por parte de los gobiernos locales; y, (d) una propuesta pública de corte político y económico que mira a la descentralización como un mecanismo de procesamiento de conflictos, para que con ello, se produzca una legitimación de las instituciones públicas en el territorio.

Uno de los hitos más importantes en el proceso de descentralización ecuatoriano, que se inscribe en la lógica de proyectos originarios de regiones pobres mencionadas anteriormente, fue la expedición en 1997 de la Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales, misma que generó una distorsión de consideración, al transferir recursos financieros a provincias y municipios sin competencias (Frank, 2000: 91). Este elemento generó la primera incongruencia con la propuesta de transferencia de competencias, ya que generó un precedente que aceptaba el divorcio entre la gestión de las competencias y asignaciones presupuestarias.

En el mismo año, se promulga la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, en la cual se establecen las condiciones generales para hacer operativa la transferencia de competencias en un proceso que hasta el momento, era voluntario.

Luego de la expedición de la Ley de Descentralización, el país sufre una convulsión política que hace que, además de remplazar al presidente de la República, se convoque a una Asamblea Constituyente. En la Constitución que produjo esta Asamblea, se establece el siguiente hito de relevancia dentro del proceso. Se establece la obligatoriedad de la transferencia de competencias de parte del Ejecutivo hacia el Gobierno local que la solicite. Sin embargo, el modelo de descentralización planteado no soluciona el problema creado por la Ley de Transferencia del 15%.

Posteriormente, en el siguiente período presidencial se evidencia un esfuerzo desconcentrador de la actividad de la función ejecutiva, reflejado en un fortalecimiento de las figuras de los gobernadores provinciales (Frank, 2000: 91). De la mano con esto, empiezan a sentirse los efectos de

una fuerte crisis económica que interrumpe las transferencias a gobiernos locales. Esto da paso a que aparezcan reivindicaciones locales de la costa alrededor de procesos en los cuales se otorgue “autonomía”¹ de similar forma al modelo español (Frank: 2000: 92). Tras algunas consultas populares locales alimentadas por discursos regionalistas, se plantean propuestas de reformas constitucionales que no prosperan. Sin embargo, los consejos provinciales logran consolidarse como bloque y lanzan la iniciativa de solicitar competencias al Gobierno central. A pesar de que el proceso logró algunos avances, quedó trunco a medida que pasó el tiempo, sin que el Gobierno central dé paso a la concreción de medidas necesarias para la transferencia. Tampoco se tiene noticia de que algún Gobierno seccional acuda a las acciones que tanto la Ley de Régimen Municipal como la Ley de Descentralización brindaban en caso de retardos en la acción del Ejecutivo para transferir las competencias². Ningún Gobierno seccional autónomo llegó a solicitar la destitución de ministros o funcionarios tal como lo establecía la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Estas inacciones de carácter legal contrastadas con el discurso de descentralización y autonomía fueron de alguna forma la tónica del proceso hasta que la Constitución del 2008 cambió el modelo. Los convenios que hasta la fecha habían sido firmados, nunca tuvieron aplicación real.

Cambios constitucionales en los mecanismos de distribución de poder entre el centro y los territorios

La Constitución vigente hace cambios sustanciales en lo referente a la organización del territorio y la asignación de competencias. Los informes de la Mesa Constituyente No. 4 denominada ‘Del Territorio, su organización y gobiernos autónomos descentralizados’ no aportan elementos respecto al análisis y problemas ligados con las transferencias de competencias³. El informe para primer debate se limita a decir lo siguiente:

Acerca del Capítulo 4: De las Competencias de los Gobiernos Autónomos
Como se ha señalado, uno de los mayores problemas que ha tenido el país

en las últimas décadas ha sido la proliferación de múltiples organismos públicos que “de hecho” o por las omisiones de la Constitución y la incoherencia y contradicción de las leyes han podido “ejercer” competencias que se han superpuesto institucional y territorialmente, con el consiguiente desperdicio de recursos. La Constitución vigente creó un “modelo” de competencias elegibles y optativas que podrían ser “solicitadas” por los gobiernos seccionales autónomos, y aceptadas, supuestamente, en forma obligatoria por el gobierno central. (Mesa Constituyente No. 4 denominada “Del Territorio, su organización y gobiernos autónomos descentralizados, 2008: 6).

Asimismo, el informe para segundo y definitivo debate tampoco incluyó ningún análisis respecto a las deficiencias o problemas del modelo de descentralización establecido en la Constitución de 1998.

Los cambios introducidos establecen la creación de un Sistema Nacional de competencias. Estas competencias se asignan de forma obligatoria a cada nivel de Gobierno. Si bien algunas de ellas ya pertenecían naturalmente a los gobiernos locales, otras deben ser transferidas mediante mecanismos que determine el Consejo Nacional de Competencias, entidad creada por el COOTAD.

El andamiaje legal y normativo del modelo establecido en la Constitución de 1998 no contaba con una descripción del concepto de competencia. Las leyes secundarias que tenían por objeto la implementación de la descentralización sólo llegaron a describir un trámite para solicitar competencias, sin que den luces sobre cómo debía manejarse técnicamente el proceso y lograr identificar los recursos necesarios a ser transferidos.

En este modelo específico, no se tomaba en cuenta: (a) La integralidad de la competencia: por ejemplo, se solicitaba solamente la competencia de cobro de patente de turismo y no el registro o la emisión; (b) No existía una claridad de los productos, servicios y alcance de la competencia en ministerios, lo cual hacía impracticable una identificación clara de las actividades específicas a transferir; (c) Fue imposible establecer un costeo de la competencia y determinar los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales que servían para ejercer una determinada competencia y peor aún, transferirlos; (d) La necesidad de uniformizar la prestación de un ser-

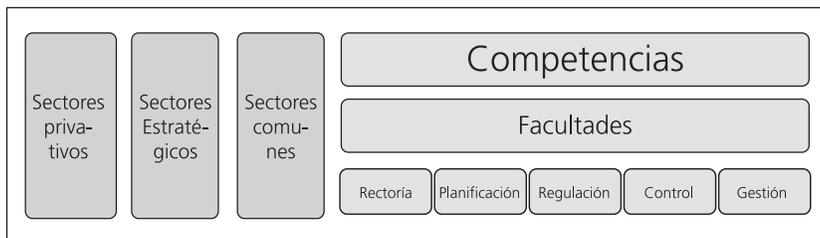
vicio. Este modelo daba paso a inequidades entre gobiernos locales que podían solicitar competencias, frente a otros que no podían hacerlo por su tamaño y limitaciones presupuestarias.

Cambios en la asignación y clasificación de las competencias

Uno de los cambios más relevantes es la creación de un Sistema Nacional de Competencias. Este sistema tiene por como finalidad principal organizar la asignación de competencias por nivel de gobierno, lo cual implica la transferencia de competencias a gobiernos locales, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la definición de un mecanismo y procesos para que los gobiernos locales asuman progresivamente nuevas competencias. El Sistema Nacional de Competencias opera mediante el Consejo Nacional de Competencias, organismo que se integra con un delegado por cada nivel de gobierno. La Constitución vigente, en su Artículo 269 establece que las funciones principales de este organismo son definir el procedimiento para la transferencia de competencias, sean éstas las constitucionalmente asignadas o competencias adicionales identificadas; determinar regulaciones para la gestión de competencias clasificadas como concurrentes de forma subsidiaria para evitar duplicación de acciones de gestión; identificar y asignar a los gobiernos locales competencias ‘residuales’; y, dirimir en primera instancia conflictos de competencias entre niveles de gobierno.

La creación de este Sistema va de la mano con la introducción de categorías de competencias, entre las cuales podemos distinguir las competencias exclusivas, concurrentes. Estas a su vez, se subdividen en facultades. Las facultades son las acciones que realiza una institución para la ejecución de una competencia específica.

Diagrama N.º 1
Clasificación de competencias según el COOTAD



Fuente: Arts. 109, 110, 111, 112, 113 y 116 del COOTAD. Elaboración: propia.

A su vez, las competencias se clasifican también en función a los sectores en los cuales se desarrollan. Así, tenemos los sectores privados, reservados para el Gobierno central, y no susceptibles de descentralización. Están los sectores estratégicos, que por su importancia económica deben mantenerse en manos del Estado, reservándose para el Gobierno central las facultades de rectoría y el diseño del modelo de gestión, mientras que las demás facultades pueden ser ejercidas concurrentemente con los demás niveles de gobierno, como lo establecen los Artículos 110 y 111 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Finalmente, están los demás sectores denominados comunes en donde las competencias y facultades se ejercen de manera desconcentrada y descentralizada.

Artículo 110.- Sectores privados.- Son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables. Son sectores privados la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo.

Artículo 111.- Sectores estratégicos.- Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sec-

tor estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código. Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.

En sus Artículos 114 y 115 se define lo que son las competencias exclusivas y concurrentes:

Artículo 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Artículo 115.- Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

Estas definiciones, aunque pudieron parecer contradictorias, buscan zanjar un problema creado en la constitución: en algunos casos, se asignaban competencias exclusivas idénticas a niveles de gobierno distintos⁴. Cabe señalar que esta precisión, da paso a que se establezcan modelos de gestión de las competencias de manera conjunta entre el Gobierno central y los gobiernos locales, integrando por primera vez los conceptos de la gestión desconcentrada y descentralizada.

La nueva organización de los gobiernos locales y del proceso de descentralización con una visión integral

La Constitución vigente cambió el modelo anteriormente descrito por uno en el cual se asignan detalladamente competencias de forma obligatoria a los gobiernos autónomos descentralizados. Se crea el Sistema Nacional de Competencias, que se estructura en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de establecer los parámetros, mecanismos, instituciones y normas que regulan el proceso de descentralización y de asunción de competencias asignadas en la constitución.

Este sistema en su esencia, establece cuatro planteamientos esenciales: (a) la institucionalidad del Consejo Nacional de Competencias; (b) la descripción y desagregación del alcance de las competencias; (c) la distribución de las competencias entre niveles de gobierno; y, (d) los procedimientos para asumir competencias adicionales.

Además, se crea la región como un nivel intermedio de Gobierno. Hasta la fecha de redacción del presente capítulo, no se han configurado aún procesos de constitución de regiones. Se mantienen las provincias, municipios y juntas parroquiales. A estas últimas, se les asigna competencias y presupuesto, cosa que antes no estaba definida constitucionalmente.

La institucionalidad del Consejo Nacional de Competencias

El Consejo Nacional de Competencias es el órgano técnico autónomo del Sistema Nacional de Competencias. Sus funciones lo caracterizan como una instancia técnica que determina las reglas del juego del proceso de descentralización, en la medida en que se requiere de sus resoluciones para su identificación, organización y ejecución. De igual manera, este consejo tiene atribuciones en la dirimencia de conflictos de competencia, la identificación de competencias adicionales susceptibles de transferencia y la determinación de intervenciones subsidiarias en casos de deficiencias en la ejecución de competencias y está integrado por representantes elegidos de

cada nivel de Gobierno, conforme lo establece el Artículo 118 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, lo cual permite la toma de decisiones a un nivel político decisorio.

Artículo 118.- Integración.- El Consejo Nacional de Competencias se integrará de la siguiente manera: a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente; b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas; c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas; d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos; e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales; y,

El Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados. Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos suplentes serán elegidos mediante colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a las normativas que establezca para el efecto. El quórum de las sesiones del Consejo Nacional de Competencias se conformará con la mayoría absoluta de sus miembros.

Sin embargo, esta integración deja de lado el rol que los gremios de gobiernos locales tuvieron en el anterior modelo, ya que el COOTAD los relega al apoyo al proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales para que estos asuman las competencias nuevas y participando de las comisiones *ad-hoc* de costeo de competencias, quitándoles, al menos coyunturalmente, un espacio político de importancia, en la medida en que dependen de su cercanía con los representantes en el Consejo para poder participar del diseño de las agendas y decisiones que allí se tomen.

Este Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, que es el brazo ejecutor de las decisiones de este organismo. Adicionalmente, el COOTAD establece la creación de comisiones *ad-hoc* que se encargan de establecer el costeo de cada competencia a ser transferida. Estas comisiones son de carácter exclu-

sivamente técnico integrada por delegados del Gobierno y delegados de los gobiernos locales. Cabe señalar que en es este caso, la Ley establece que esos delegados deben ser escogidos por los gremios de los gobiernos locales.

Tabla N.º 1
Composición del Consejo Nacional de Competencias

Miembros	Forma de selección
Delegado del Presidente de la República	Designación directa
Representante de gobiernos regionales y distritos metropolitanos	Elegido entre autoridades
Representante de los gobiernos provinciales	Elegido entre autoridades
Representante de los gobiernos municipales	Elegido entre autoridades
Representante de los gobiernos parroquiales	Elegido entre autoridades
Secretario Ejecutivo	
Comisiones de costeo <i>ad-hoc</i> :	
<ul style="list-style-type: none"> - Representante de organismo planificador nacional - Representante del Ministerio de Finanzas - Representante del ministerio titular de la competencia a ser transferida - Tres representantes de los gobiernos locales seleccionados por sus gremios representativos 	

Fuente: Art. 123 COOTAD. Elaboración: Propia.

La asignación directa de competencias

El mandato constitucional vigente establece la asignación de competencias a cada nivel de Gobierno tomando en cuenta la estructura de cada una de éstas. Algunas de estas competencias eran ya ejercidas por los gobiernos locales (como por ejemplo, el caso de dotación de servicios de saneamiento ambiental). Otras son competencias nuevas que deben ser transferidas desde el Gobierno central a los gobiernos locales correspondientes (Ver Anexo 3). Estas competencias han comenzado a ser transferidas de acuerdo con el plan de trabajo vigente del Consejo Nacional de Competencias y hasta la fecha ha logrado transferir competencias en los sectores de cooperación internacional, riego⁵ y tránsito⁶ y transporte terrestre⁷.

El mecanismo de transferencia de competencias que se desprenden de las resoluciones determina que cada competencia cuenta con un modelo de gestión específico en el cual se describen los ámbitos de acción de cada nivel de gobierno del Estado, en función de las distintas facultades (ver tabla 2). Este es uno de los cambios más importantes que se desprende del cambio de modelo de transferencia de competencias. Esto muestra una forma distinta de mirar la competencia, que a diferencia del modelo anterior que proponía una división en función de atribuciones legales genéricas. La nueva lógica reconoce que una competencia debe ser integral, y la asignación de sus facultades debe ser adecuada en función de la facultad.

Las facultades descritas en la tabla 2 se asocian a la necesidad de que se establezcan niveles de responsabilidad que garanticen una prestación integral, homogénea y eficiente de los servicios y productos que deben entregar las instituciones del Estado a la ciudadanía. Esta desagregación de las competencias aparece ligada a un proceso de desconcentración de funciones de la Función Ejecutiva.

Los procesos de desconcentración de la Función Ejecutiva: una visión complementaria e integral de la descentralización

Es interesante observar cómo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo habla ya de la categorización de facultades, antes de la promulgación del COOTAD (SENPLADES, 2009: 21). En su proceso de reforma institucional del ejecutivo, propone la elaboración de matrices de competencias, en las cuales se distinguen facultades. Además, se plantea una estructuración desconcentrada de la función Ejecutiva con la finalidad de que se establezcan esquemas de prestación de productos y servicios en el territorio:

El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsa desde el ejecutivo tiene por objetivo entonces la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central (SENPLADES, 2009: 24).

Dentro de esta propuesta se crean lo que se denomina “tipologías” que proponen una categorización del nivel de descentralización y desconcentración. Se hace esta distinción en la medida en que se proponen tipos de competencias que deben ser gestionadas en mayor o menor grado por la función ejecutiva y los gobiernos locales. Estas tipologías proponen una distribución de las competencias en función de los sectores en los cuales se ejercen las competencias.

Tabla N.º 2
Tipologías de desconcentración y descentralización según SENPLADES

Categoría	Facultades	Implicaciones
Privativo	Rectoría, planificación, regulación, control y coordinación.	Las facultades de mantienen a nivel del gobierno central y no se descentralizan.
Alta desconcentración, baja descentralización	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central.	El Gobierno central mantiene la rectoría de las políticas públicas a nivel nacional. Combinación donde predomina la desconcentración con un nivel menor de descentralización.
	La planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional.	
	La coordinación y gestión desde el nivel local.	
Alta descentralización, baja desconcentración	Rectoría, planificación, regulación y control se ejercen a nivel central.	El Gobierno central mantiene la rectoría de las políticas públicas a nivel nacional. Combinación en donde predomina una gestión y planificación en los gobiernos locales.
	La planificación regional y coordinación en el nivel intermedio;	
	La planificación y la gestión se ejercen fundamentalmente desde en el nivel local.	
Sectores estratégicos	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central.	Se concentran la rectoría, planificación y regulación en el Gobierno central. La gestión y prestación de los servicios se dan a nivel local.
	A nivel intermedio o regional se ejercen la regulación y planificación.	
	A nivel local diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público-privadas.	

Fuente: SENPLADES, 2009. Elaboración: Propia.

De la mano con esta propuesta, SENPLADES plantea la creación de unidades territoriales de coordinación que al 2009 denominadas regiones de planificación y administración⁸ con el objeto de “redistribuir el poder y la toma de decisiones, de acercar el Estado a la ciudadanía, de alentar el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y de combatir el centralismo y las inequidades territoriales”.

Así también, con el objetivo de armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial” (SENPLADES, 2009: 30).

El enfoque central de esta propuesta radica en la reorganización de la forma en la cual la Función Ejecutiva presta sus productos y servicios en el territorio. Esta propuesta establece por una parte, una combinación con la descentralización, planteando la necesidad de una concurrencia de mecanismos para que se pueda dar una efectiva transferencia de centros de toma de decisiones y aplicación del principio de subsidiariedad definido en el Artículo 3 del COOTAD.

Art. 3.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Ya en la práctica, los distintos ministerios han empezado a implementar este esquema de organización o modelo de gestión para la prestación de sus productos y servicios⁹.

El modelo de descentralización ecuatoriano: perspectivas

Existen varios elementos que diferencian claramente los modelos de descentralización aplicados en las constituciones de 1998 y el 2008. En función de esas diferencias, contrastados con los avances, se pueden extraer algunas conclusiones preliminares.

El modelo de descentralización de la Constitución de 1998 no fue efectivo, ya que la normativa fue ambigua y no tomó en cuenta los detalles derivados de su aplicación, tales como la cuestión del costeo de competencias y la necesidad de analizar las competencias dentro de un modelo de gestión. De la mano con esto, no existió una voluntad política manifiesta sobre descentralizar, tanto de parte del gobierno central como local. Un ejemplo de esto fue el que los gobiernos locales jamás recurrieron a la aplicación de sanciones por los retrasos que se dieron en los procesos de descentralización. La firma de convenios de descentralización se dio sin que por detrás se hagan procesos reales y técnicos de la transferencia de las competencias y que las mismas se asuman de forma efectiva.

El modelo de descentralización vigente en la Constitución de 2008 parte de una asignación obligatoria de competencias, lo cual genera obligaciones a todos los niveles de gobierno. Es así que el COOTAD, organiza el proceso y estructura una instancia ejecutora del proceso de transferencia de competencias (Consejo Nacional de Competencias) integrada por los actores. A la fecha, existen avances en la organización del proceso, establecimiento de agendas y transferencia de competencias en los sectores de riego, tránsito y transporte y cooperación internacional. Se ejecuta también, de forma paralela, un proceso fuerte de desconcentración de la Función Ejecutiva. Este proceso, a diferencia del modelo anterior, no se dio, lo cual no solucionaba los problemas de falta de subsidiariedad en la prestación de servicios en el territorio.

Otro cambio de trascendencia es el establecimiento de una estructura técnica de organización de la gestión de las competencias, lo cual hace más fácil determinar los niveles de ejercicio de las mismas y establecer un costeo.

La coyuntura política ha permitido que al momento, los integrantes del Consejo Nacional de Competencias logren tomar decisiones consensuadas, visto un interés mutuo en desarrollar el proceso. Sus integrantes son elegidos por los representantes de los gobiernos locales, y este proceso al ser fuertemente político, está también sujeto a que en próximas elecciones sus integrantes sean opositores políticos, lo cual podría afectar al proceso.

Por otra parte, es importante recordar que el plazo de ocho años establecido en la Constitución para la creación de regiones vence el 20 de octubre del 2016. Si para esa fecha no existen iniciativas de las propias provincias, el Presidente de la República tiene iniciativa legislativa para organizar regiones. La asignación y gestión de las competencias puede implicar algunos desafíos en la medida en que pueden existir conflictos derivados de la potencial creación de un nuevo nivel de gobierno.

Otro elemento de mucha importancia para el futuro éxito o fracaso del proceso de transferencia de competencias a gobiernos locales reside en el proceso que el Consejo Nacional de Competencias establezca para fortalecer a los gobiernos locales, sin que esto sea condición suficiente, vista la necesidad de un apoyo político a los procesos desde los propios gobiernos locales. A diferencia de la Función Ejecutiva en la cual se puede direccionar claramente la implementación de modelos de gestión, los gobiernos locales, al ser autónomos pueden o no optar por implementar modelos de gestión y prioridades de planificación. Esto puede generar una distorsión en cuanto a la forma como se prestan los productos y servicios entre territorios.

Dentro del debate de la descentralización, se puede observar que la misma se configura más hacia una distribución de responsabilidades en la prestación de productos y servicios en los territorios, los cuales viene con una carga importante política, ya que pone a prueba la capacidad real de los gobiernos locales para asumir su gestión. Esto, a su vez, también transfiere a los territorios los conflictos que puedan derivarse de una deficiente gestión.

El modelo actual de descentralización limita considerablemente también el discurso político, ya que transfiere el poder de decisión e iniciativa a un consejo en donde los gobiernos locales tienen la mayoría. Este consejo decide no sólo los procesos de transferencias, sino que también las agendas y procesos de fortalecimiento. Con el tiempo, se podrá establecer el efecto de este nuevo modelo, y se podrán observar indicadores que permitan concluir los aportes de este proceso en la reducción de pobreza, fortalecimiento de las instituciones y desarrollo.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 33-50. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.
- Carrión, Fernando, Manuel Dammert, Brigitta Villaronga (2008). “La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 11-17. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.
- Díaz-Palacios, Julio (2008). *El Estado constitucional de derecho en el marco de la descentralización en los países andinos*. Lima: InWent.
- Frank, Jonas (2000). “La ruta crítica de la descentralización en Ecuador”. En *Línea de Referencia: Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito: CONAM.
- Mesa Constituyente No. 4 Del Territorio, su organización y gobiernos autónomos descentralizados (2008). *Informe sobre articulado para primer debate*. Montecristi.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– (2009). *Reforma Democrática del Estado, rediseño de la función ejecutiva: De las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*. Quito: SENPLADES.

ANEXO 1: Esquema de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Constitución de 2008

- Existen cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados: Regiones, Provincias, Municipios y Juntas Parroquiales.
- Además, existen cuatro regímenes especiales: Distritos Metropolitanos, Galápagos, Región Amazónica y circunscripciones territoriales indígenas.
- Estos gozan de *autonomía* de 3 tipos: política (cuentan con su propio ente de gobierno y eligen sus autoridades en sus circunscripciones y en función de eso pueden expedir ordenanzas en el ámbito de su territorio, en el caso de juntas parroquiales, estas expiden reglamentos), administrativa (toman sus propias decisiones en cuanto a la integración y organización de su administración); y, financiera (toman sus propias decisiones sobre el empleo de los recursos que les pertenecen con las únicas limitaciones que establece la Constitución).
- Elementos adicionales: Los GAD tienen la capacidad de crear empresas públicas para gestión de sus servicios y pueden asociarse en mancomunidades para ejecutar y/o gestionar sus competencias de manera conjunta.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Estado Central	Nacional	Función ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerios - Consejos de Igualdad - Gabinetes territoriales 	<p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La defensa nacional, protección interna y orden público. - Las relaciones internacionales. - El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. - La planificación nacional. - Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. - Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. - Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. - El manejo de desastres naturales. - Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. - El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. - El control y administración de las empresas públicas nacionales.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Regiones	Región: dos o más provincias contiguas con más de 20.000 km ² y más del 5% de la población nacional. Debe haber referéndum probatorio	Consejo regional	<ul style="list-style-type: none"> - Un gobernador(a) regional elegida-o que preside el consejo con voto dirimente - Consejeros regionales elegidos proporcionalmente a la población urbana y rural 	<p>Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. - Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. - Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. - Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. - Fomentar las actividades productivas regionales. - Fomentar la seguridad alimentaria regional. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.</p>

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Provincias	Provincia	Consejo regional	<ul style="list-style-type: none"> - Prefecto-o y viceprefecto-o elegido-o en binomio - Alcaldes(as) y Concejales representantes de cantones que integran las provincias - Representante escogido por Juntas parroquiales 	<p>Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. - Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. - La gestión ambiental provincial. - Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. - Fomentar la actividad agropecuaria. - Fomentar las actividades productivas provinciales. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.</p>
Distrito metropolitano	Distrito metropolitano: cantones contiguos en los que existan conurbaciones y más del 7% de la población nacional	Concejo Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldesa que lo preside - Concejales elegidos por votación popular, que escogen vicealcaldesa <p>Existe condición de representación proporcional de la población urbana y rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Competencias de gobiernos cantonales - Competencias aplicables de gobiernos provinciales - Competencias aplicables de los gobiernos regionales - Aquellas que determine el sistema nacional de competencias

La transición hacia una nueva forma de descentralización

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Cantones	Cantón	Concejo Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldesa que lo preside - Concejales elegidos por votación popular, que escogen vicelocaldesa <p>Existe condición de representación proporcional de la población urbana y rural</p>	<p>Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. - Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. - Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. - Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. - Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras. - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. - Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. - Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. - Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. - Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. - Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. - Regular, autorizar y controlar la exploración de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. - Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.</p> <p>Art. 265.-El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.</p>

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Parroquias rurales	Parroquias rurales	Junta parroquial rural	Vocales elegidos por elección popular, que preside el vocal más votado	<p>Art. 267 - Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. - Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluídos en los presupuestos participativos anuales. - Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vitalidad parroquial rural. - Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. - Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. - Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. - Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.</p>
Galápagos	Archipiélago de Galápagos	Consejo de Gobierno de Galápagos	<ul style="list-style-type: none"> - Presidido por representante del Presidente de la República - Alcaldes o alcaldesas - Juntas parroquiales - Organismos que mande la Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación - Manejo de recursos o organización de las actividades en la provincia
Circunscripciones territoriales indígenas, afro y montubias.		Mismo que GAD		<ul style="list-style-type: none"> - Competencias del GAD correspondiente.

ANEXO 2: Tabla comparativa de disposiciones constitucionales por tema

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Capítulo 3</p> <p>De los gobiernos seccionales autónomos.</p>	<p>TÍTULO V</p> <p>ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO</p>
<p>Art. 236.- La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.</p>	<p>Capítulo primero - Principios generales.</p>
<p>Art. 237.- La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.</p>	
	<p>Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.</p> <p>Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.</p>
<p>Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.</p>	<p>Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.</p>
	<p>Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.</p> <p>Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.</p>
	<p>Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.</p>

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Elaboración: Propia.

Organización del territorio

Constitución 1998	Constitución 2008
	Capítulo segundo - Organización del territorio
<p>Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.</p> <p>Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p>	<p>Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.</p> <p>Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.</p>
<p>Art. 229.- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.</p>	<p>Art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.</p>
	<p>Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.</p>
	<p>Art. 245.- La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.</p> <p>La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.</p> <p>El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.</p> <p>Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.</p>

La transición hacia una nueva forma de descentralización

	<p>Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.</p>
	<p>Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.</p>
	<p>Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.</p> <p>Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.</p> <p>Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.</p> <p>El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.</p>
	<p>Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.</p>
	<p>Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.</p>
	<p>Art. 250.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del <i>sumak kawsay</i>.</p>

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Elaboración: Propia

Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

Constitución 1998	Constitución 2008
	<p>Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.</p> <p>Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.</p>
<p>Art. 233.- En cada provincia habrá un consejo provincial, con sede en su capital. Se conformará con el número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. Los mismos serán elegidos por votación popular, directa y secreta, pudiendo ser reelegidos.</p> <p>El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.</p> <p>El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.</p>	<p>Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.</p> <p>La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.</p>
<p>Art. 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.</p> <p>El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.</p> <p>El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.</p>	<p>Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.</p>

La transición hacia una nueva forma de descentralización

	<p>Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.</p> <p>Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.</p>
<p>Art. 235.- En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.</p>	<p>Art. 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.</p>
	<p>Art. 256.- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.</p>
<p>Capítulo 4</p> <p>De los regímenes especiales</p> <p>Art. 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.</p> <p>Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.</p> <p>La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.</p> <p>Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.</p>	<p>Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p>

<p>Art. 241.- La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.</p>	<p>Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</p>
<p>Art. 239.- La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.</p> <p>El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.</p> <p>La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.</p>	<p>Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.</p> <p>Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldes y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.</p> <p>Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.</p> <p>Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.</p> <p>Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.</p>
<p>Art. 240.- En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.</p>	<p>Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.</p>

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Elaboración: Propia

Régimen de competencias

Constitución 1998	Constitución 2008
	<p>Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.</p>
	<p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.
	<p>Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.</p>

	<p>Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.</p>
	<p>Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.</p>

La transición hacia una nueva forma de descentralización

	<p>Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.</p>
	<p>Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.</p>
	<p>Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.</p>
	<p>Art. 268.- La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.</p>
	<p>Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias. 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Elaboración: Propia.

Recursos financieros

	Recursos económicos
<p>Art. 231.- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.</p> <p>Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.</p> <p>La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.</p> <p>La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.</p>	<p>Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.</p>
<p>Art. 232.- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las rentas generadas por ordenanzas propias. 2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. 3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley. 4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias. 5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe. 	<p>Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.</p> <p>Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.</p>

La transición hacia una nueva forma de descentralización

	<p>Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tamaño y densidad de la población.2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.
	<p>Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.</p> <p>Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.</p> <p>Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.</p>
	<p>Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.</p>

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Elaboración: Propia.

Anexo 3: Desglose marco competencial por nivel de gobierno de acuerdo con el COOTAD

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
129	Vialidad	Rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización	Planificar, construir, regular y mantener el sistema vial de ámbito regional, en concordancia con las políticas nacionales	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales	Planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal
130	Tránsito y transporte terrestre	La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios		Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio cantonal	
131	Gestión de la cooperación internacional		Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.			
132	Gestión de cuencas hidrográficas	Emitir políticas y regulaciones	Ejecución de políticas, normativa regional, la planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de las juntas de agua potable y de regantes, así como la ejecución subsidiaria y recurrente con los otros gobiernos autónomos descentralizados, de programas y proyectos, en coordinación con la autoridad única del agua. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas mediante la articulación efectiva de los planes de ordenamiento la cuenca hidrográfica respectiva con las políticas emitidas en materia de manejo sustentable e integrado del recurso hídrico	Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales ejecutarán las obras de infraestructura fijadas en el marco de la planificación nacional y territorial correspondiente, y de las políticas y regulaciones emitidas por La autoridad única del agua		

La transición hacia una nueva forma de descentralización

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
133	Riego			Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego		
134	Fomento de la seguridad alimentaria		Promover, concurrentemente con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos; b) Implementar coordinadamente con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales; garantizando la calidad y cantidad de los alimentos necesarios para la vida humana; c) Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Complementariamente, la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia de las jurisdicciones cantonales serán realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales; d) Fomentar el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y sanos mediante la capacidad de incidir en los mercados y en el impulso a estrategias de consumo de alimentos nutritivos, agroecológicos y provenientes de la producción local, además del impulso de sistemas solidarios de comercialización en coordinación con los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados; y, e) Promover un proceso para el manejo adecuado de animales destinados al consumo humano, observando las normas técnicas nacionales e internacionales, como prerequisite en la producción de cárnicos sanos, competencia que se ejercerá en el marco de la ley y del sistema de soberanía alimentaria.			
135	Fomento productivo y agropecuario		A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas. El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno			

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
136	Gestión Ambiental			Gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental, la defensa del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción	Sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar; aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado. Para otorgar licencias ambientales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón.	Promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza
137	Prestación de servicios públicos	Emitir regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes			Prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, planificarán y operarán la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. Prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas	

La transición hacia una nueva forma de descentralización

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
138	Infraestructura y equipamiento físico de salud y educación	Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación			en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional	
139	Catastros inmobiliarios	financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial.			La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales	
140	Prevención de riesgos	Emitir políticas nacionales			adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza; La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
141	Explotación de materiales de construcción	Emitir políticas nacionales			regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras de su circunscripción. Para el ejercicio de esta competencia dichos gobiernos deberán observar las limitaciones y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes autorizar el acceso sin costo al aprovechamiento de los materiales pétreos necesarios para la obra pública de las instituciones del sector público y de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a los planes de ordenamiento territorial, estudios ambientales y de explotación de los recursos expedir ordenanzas en las que se contemplará de manera obligatoria la consulta previa y vigilancia ciudadana; remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de áridos y pétreos; e implementarán mecanismos para su cumplimiento en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	
142	Registro de la propiedad				Servicio de registro de la propiedad	
143	Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales		Aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro, cuya sede se encuentre en su circunscripción territorial			

La transición hacia una nueva forma de descentralización

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
144	Patrimonio cultural	Emitir las políticas nacionales salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales		Hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo.	Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.	
145	Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos rurales					Coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial
146	Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos					Organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas
147	Hábitat y vivienda	políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda,				
148	Protección integral niñez y adolescencia	Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niñas, niños, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.				

Fuente: COOTAD. Elaboración: Propia.

Notas

- 1 Esta autonomía se identifica con el proyecto de regiones ricas mencionado anteriormente.
- 2 La Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente a la fecha determinaba en sus artículos 20, 21 y 22 el proceso de transferencia de competencias, el cual establecía plazos que de no cumplirse se entendían como aceptados positivamente. De igual manera, existía la posibilidad de destituir a las autoridades del gobierno central que retardaren el proceso de transferencia.
- 3 Para un detalle comparativo de los cambios entre disposiciones constitucionales, ver Anexo 2.
- 4 Como es el caso de los artículos 262, numeral 9; 263, numeral 8; 264, numeral 14 y 267, numeral 7 de la Constitución vigente.
- 5 Resolución 8-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias. Disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/cnc-resoluciones>
- 6 Resolución 9-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias. Disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/cnc-resoluciones>
- 7 Resolución 5-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias. Disponible en <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/cnc-resoluciones>
- 8 Esta denominación se reformó mediante Decreto Ejecutivo No. 956 de 12 de marzo del 2008 a “Zonas de planificación”. Si bien no se proporcionan explicaciones en los antecedentes de la reforma, esta reforma redujo las confusiones que esta denominación generó con las regiones establecidas en la Constitución.
- 9 De acuerdo con la presentación realizada por el Presidente de la República disponible en: http://senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=884b8e46-6c3a-4d3a-b33d-3d9e7235dfa3&groupId=18607

Este libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2013
en la imprenta Creatibros
Quito-Ecuador

Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador

Los procesos de reforma del Estado y de descentralización, temas vigentes en las agendas políticas y sociales de los países latino-americanos, surgen como procesos estrechamente ligados que pretenden responder de manera eficiente a las necesidades de las poblaciones, frente a las debilidades de estados centralizados. No obstante, las experiencias demuestran que al ser procesos políticos complejos, no pueden estar enmarcados bajo un único esquema, ya que en la práctica su accionar dependerá de las coyunturas de la época, del escenario político en el que se desenvuelven y de los actores políticos y sociales vinculados.

La presente publicación analiza las interrelaciones y falta de consensos que se produjeron entre los diversos actores involucrados a lo largo de la implementación del proceso de descentralización en Ecuador, durante el periodo entre 1998 y 2008. Las últimas décadas se caracterizaron por periodos de inestabilidad política y económica, que con la presencia de modelos hegemónicos de desarrollo, dificultaron la concreción de un proceso de descentralización eficiente a nivel administrativo, fiscal y político.