

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Las relaciones intergubernamentales en la  
descentralización de Ecuador**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Ana Isabel Molina Morte**

Directora

Esther del Campo García

**Madrid, 2015**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN

ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

Gobierno y Administración Pública

TESIS DOCTORAL

**Las relaciones intergubernamentales en la  
descentralización de Ecuador**

Ana Isabel Molina Morte

Directora:

Dra. Esther del Campo García

Universidad Complutense de Madrid

**Madrid, 2015**

## **AGRADECIMIENTOS**

---

Estas primeras palabras que abren la investigación realizada sobre la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Ecuador son las últimas que escribo. Miro hacia atrás, después de varios años de iniciado el programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y hago repaso de todas las tareas realizadas, de todos los cambios en la vida personal, de todos los contextos vividos, de toda la información leída, de todas las personas que he conocido y de aquellas instituciones que han formado parte de mi desarrollo personal e investigativo.

Siempre supone una tarea difícil hacer mención de todas las personas, instituciones y eventos que han influido, directa o indirectamente, en la elaboración de este documento.

Sin embargo, aquellas personas e instituciones que han sido claves para realizar esta investigación merecen un agradecimiento especial, ya que sin ellas este objetivo no habría sido posible. Entre ellas, mi directora de tesis ocupa un primer lugar. Conocí a Esther del Campo hace varios años, en la carrera de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Sus asignaturas sobre gobernabilidad y reforma del Estado y sobre aspectos latinoamericanos fueron el origen de la dirección académica que he llevado desde entonces.

Durante unos años me dediqué a trabajar como técnico de desarrollo local en Madrid y después, aconsejada por la propia Esther, terminé realizando los estudios conducentes al Diploma de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, lo que me permitió profundizar en los estudios sobre iniciados sobre gobernabilidad,

gobernanza, redes de políticas públicas y gobiernos locales. Posteriormente, realicé una maestría en desarrollo económico local en la Universidad Nacional de San Martín, en Argentina, becada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Hace unos años me trasladé a vivir a Ecuador. Esto significó una oportunidad para observar los cambios políticos del país y definió el objetivo de estudio doctoral por la descentralización y las relaciones intergubernamentales. Pero debo reconocer que parte de esta trayectoria se inició con Esther que, sin ser consciente de ello, me marcó un camino de estudios e inquietudes académicas sobre los gobiernos locales y que finalizan —por el momento— con la dirección de esta investigación.

En Ecuador, el trabajo que desempeñé en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES), bajo la Subsecretaría de Descentralización, ha sido importante de cara a profundizar en los contenidos del estudio. Agradezco a todos los compañeros y compañeras de la Subsecretaría que me han ayudado con su experiencia y sus conocimientos sobre la materia.

Por otro lado, se hace mucho más difícil mencionar a todas aquellas personas que en la vida diaria me han dado una muestra de aliento, de ánimos, de empuje para iniciar esta investigación y, aun más para acabarla. Aun sabiendo que dejo a muchas personas fuera de estas palabras, a quienes más deseo mencionar es a mis padres, que para mí siempre han sido un ejemplo a seguir en muchas decisiones de mi vida.

## ÍNDICE

---

<b>GLOSARIO.....</b>	<b>11</b>
<b>ABSTRACT. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE ECUADORIAN DECENTRALIZATION.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>19</b>
I. Objetivos de la investigación.....	25
II. Aspectos metodológicos.....	33
<b>PARTE I. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.....</b>	<b>42</b>
<b>1.1 El concepto de relaciones intergubernamentales.....</b>	<b>42</b>
<b>1.2 El marco de análisis de las relaciones intergubernamentales.....</b>	<b>46</b>
1.2.1 Los aspectos estructurales en las relaciones intergubernamentales y perspectivas de análisis.....	47
1.2.1.1 La perspectiva institucional.....	48
1.2.1.2 La perspectiva de redes de políticas públicas (policy networks) .....	51
<b>1.3 Relaciones intergubernamentales y niveles de análisis .....</b>	<b>55</b>
1.3.1 El nivel macro de las relaciones intergubernamentales .....	56
1.3.2 El nivel meso de las relaciones intergubernamentales.....	63

1.3.3 El nivel micro de las relaciones intergubernamentales.....	71
<b>1.4 Cooperación, coordinación y conflicto en las relaciones intergubernamentales</b> .....	<b>74</b>
<b>PARTE II. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN ECUADOR (1979-2014)</b> .....	<b>79</b>
<b>CAPÍTULO 2. EL PRIMER MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR (1979-1998)</b> .....	<b>80</b>
<b>2.1 El contexto político</b> .....	<b>80</b>
<b>2.2 Las secuencias de la descentralización en el primer modelo</b> .....	<b>85</b>
2.2.1 Primera ronda de políticas descentralizadoras (1979-1989).....	88
2.2.2 Segunda ronda de políticas descentralizadoras (1989-1997).....	91
2.2.3 Tercera ronda de políticas descentralizadoras (1997-1998) .....	95
<b>2.3 Resultados del primer modelo de descentralización</b> .....	<b>99</b>
<b>CAPÍTULO 3. CONTEXTO POLÍTICO Y CAMBIOS EN EL SEGUNDO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN (2008-2014)</b> .....	<b>115</b>
<b>3.1 Cambio de ciclo político</b> .....	<b>115</b>
<b>3.2 La división territorial del Estado</b> .....	<b>125</b>
3.2.1 Estructura de los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales .....	128
<b>3.3 Las competencias administrativas: delimitación de términos</b> .....	<b>139</b>
3.3.1 Las competencias y las funciones atribuidas a los gobiernos subnacionales... 146	
3.3.1.1 El principio de coordinación .....	156
<b>3.4 Los órganos centrales encargados de la descentralización</b> .....	<b>158</b>
3.4.1 El Consejo Nacional de Competencias .....	163
3.4.1.1 El proceso de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados .....	169

<b>PARTE III. LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y LAS TRANSFERENCIAS FISCALES.....</b>	<b>173</b>
<b>CAPÍTULO 4. LOS VÍNCULOS EN LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>174</b>
<b>4.1 La competencia de cooperación internacional.....</b>	<b>179</b>
4.1.1 Distribución de competencias en la cooperación internacional: facultades de los niveles de gobierno .....	180
<b>4.2 La competencia de riego y drenaje .....</b>	<b>191</b>
4.2.1 Distribución de competencias en riego y drenaje: facultades de los niveles de gobierno .....	194
<b>4.3 La competencia de tránsito, transporte y seguridad vial.....</b>	<b>204</b>
4.3.1 Distribución de competencias en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial: facultades de los niveles de gobierno .....	206
<b>CAPÍTULO 5. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES FISCALES.....</b>	<b>218</b>
<b>5.1 Elementos de las transferencias fiscales .....</b>	<b>218</b>
<b>5.2 Las transferencias fiscales hacia los gobiernos autónomos descentralizados .</b>	<b>224</b>
5.2.1 Los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados .....	226
5.2.2 Las transferencias del Presupuesto General del Estado.....	228
5.2.3 Ingresos y transferencias de los gobiernos autónomos descentralizados.....	233
<b>PARTE IV. MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ECUADOR.....</b>	<b>239</b>
<b>CAPÍTULO 6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ECUADOR.....</b>	<b>240</b>
<b>6.1 Las relaciones intergubernamentales en el primer periodo .....</b>	<b>242</b>
6.1.1 El modelo de relaciones intergubernamentales en la década de los años noventa .....	249

<b>6.2 Las relaciones intergubernamentales bajo la presidencia de Correa.....</b>	<b>251</b>
6.2.1 El nuevo diseño de la organización territorial del Estado.....	255
6.2.1.1 La creación del nivel intermedio a través de las regiones y distritos metropolitanos.....	256
6.2.1.2 La histórica debilidad de las provincias .....	261
6.2.1.3 El aumento de unidades subnacionales .....	264
6.2.2 El modelo de descentralización política, administrativa y fiscal.....	266
6.2.2.1 El diseño de las transferencias de competencias administrativas .....	269
6.2.2.2 El diseño de las transferencias fiscales .....	276
6.2.3 El modelo de relaciones intergubernamentales.....	279
<b>CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>282</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>291</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>308</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

<b>Figura 1.</b> Estructura lógica de la investigación .....	40
<b>Figura 2.</b> Niveles de análisis e influencia mutua.....	56
<b>Figura 3.</b> Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales .....	62
<b>Figura 4.</b> Modelos de estructuras de gobierno en las redes .....	70
<b>Figura 5.</b> Ingresos propios de municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB) .....	102
<b>Figura 6.</b> Gastos de municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB).....	103
<b>Figura 7.</b> Transferencias del gobierno central a los municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB).....	103
<b>Figura 8.</b> Ingresos propios y transferencias a los municipios 1993-2008 (% ingresos totales) .....	104
<b>Figura 9.</b> Ingresos propios y transferencias a las provincias 1993-2008 (% ingresos totales) .....	105
<b>Figura 10.</b> Autosuficiencia financiera de municipios y provincias 1993-2008 (%)....	106
<b>Figura 11.</b> Evolución tipo de transferencias a los municipios 1993-2008 (%) .....	107
<b>Figura 12.</b> Evolución tipo de transferencias a las provincias 1993-2008 (%).....	108
<b>Figura 13.</b> Secuencia de la descentralización 1980-1998.....	110
<b>Figura 14.</b> Estructura de los niveles de gobierno en Ecuador. ....	138
<b>Figura 15.</b> Organigrama de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.....	160
<b>Figura 16.</b> Organigrama de la Secretaría de Gestión de la Política.....	161
<b>Figura 17.</b> Organigrama del Ministerio de Finanzas .....	162
<b>Figura 18.</b> Vinculación de SENPLADES con el Consejo Nacional de Competencias 2011-2014.....	165
<b>Figura 19.</b> Organigrama del Consejo Nacional de Competencias.....	168

<b>Figura 20.</b> Procedimiento para la transferencia de competencia.....	170
<b>Figura 21.</b> Estructura de la competencia de cooperación internacional .....	187
<b>Figura 22.</b> Estructura de la competencia de riego y drenaje.....	202
<b>Figura 23.</b> Estructura de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial .....	214
<b>Figura 24.</b> Esquema composición de las transferencias fiscales del Presupuesto General del Estado .....	228
<b>Figura 25.</b> Esquema transferencias según el Modelo de Equidad Territorial.....	231
<b>Figura 26.</b> Ingresos propios corrientes y transferencias a los municipios 2011-2012 (% ingresos totales).....	234
<b>Figura 27.</b> Ingresos propios corrientes y transferencias a las provincias 2011-2012 (% ingresos totales).....	235
<b>Figura 28.</b> Porcentaje de las transferencias por modelo de equidad en el total de transferencias de municipios y provincias.....	235
<b>Figura 29.</b> Autosuficiencia financiera de municipios y provincias 2011-2012 (%)....	236
<b>Figura 30.</b> Esquema del modelo de transferencia de competencias bajo el diseño constitucional de 1998.....	244
<b>Figura 31.</b> Modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador en 1998.....	250
<b>Figura 32.</b> Estructura general de las tres competencias analizadas .....	275
<b>Figura 33.</b> Evolución de ingresos y transferencias en provincias y municipios (% ingresos totales).....	278
<b>Figura 34.</b> Modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador (2008-2014).....	281
<b>Figura 35.</b> Representación del cambio en las relaciones intergubernamentales de Ecuador en 1998 y 2014 .....	286

## ÍNDICE DE TABLAS

---

<b>Tabla 1.</b> Distribución regional de los cuatro partidos más representativos en el periodo 1979-1998.....	83
<b>Tabla 2.</b> Matriz de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.....	148
<b>Tabla 3.</b> Funciones asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados .....	153
<b>Tabla 4.</b> Composición del Consejo Nacional de Competencias 2011-2014.....	166
<b>Tabla 5.</b> Modelos de gestión en la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial .....	210
<b>Tabla 6.</b> Impuestos que recaudan los gobiernos autónomos descentralizados .....	227
<b>Tabla 7.</b> Montos de transferencias realizadas por el gobierno central por convenios sectoriales .....	237
<b>Tabla 8.</b> Ponderación nivel de autonomía política órganos subnacionales: ejecutivos y legislativos provinciales y municipales .....	247
<b>Tabla 9.</b> Evolución de la ponderación nivel de autonomía política órganos subnacionales: ejecutivos y legislativos provinciales y municipales en 2008.....	263

## ÍNDICE DE ANEXOS

---

<b>Anexo 1.</b> Personas entrevistadas .....	309
<b>Anexo 2.</b> Listado de transferencias fiscales realizadas durante las décadas de 1980 y 1990 .....	310
<b>Anexo 3.</b> Datos fiscales de las transferencias 1993-2008 a los municipios .....	312
<b>Anexo 4.</b> Datos fiscales de las transferencias 1993-2008 a las provincias .....	313
<b>Anexo 5.</b> Esquema comparado facultad normativa de los gobiernos subnacionales ...	314
<b>Anexo 6.</b> Datos fiscales de las transferencias a los municipios 2011-2012 .....	315
<b>Anexo 7.</b> Datos fiscales de las transferencias 2011-2012 a las provincias .....	316
<b>Anexo 8.</b> Transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados (datos por provincia 2011-2014) .....	317

## GLOSARIO

---

<b>AME</b>	Asociación de Municipalidades del Ecuador.
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Transporte.
<b>BdE</b>	Banco del Estado.
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competencias.
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CONAM</b>	Consejo Nacional de Modernización del Estado.
<b>CONAGOPARE</b>	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.
<b>CONGOPE</b>	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales.
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador.
<b>CREO</b>	Creando Oportunidades.
<b>CTE</b>	Comisión de Tránsito del Ecuador.
<b>DP-UDC</b>	Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana.
<b>FODESEC</b>	Fondo de Desarrollo Seccional.
<b>FONAPAR</b>	Fondo Nacional de Participaciones.
<b>FONDEPRO</b>	Fondo de Desarrollo Provincial.
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado.
<b>GIG</b>	Gestión Intergubernamental.
<b>ID</b>	Izquierda Democrática.

<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
<b>JUNAPLA</b>	Junta Nacional de Planificación.
<b>MAGAP</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
<b>MCPEC</b>	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.
<b>MTOP</b>	Ministerio de Transportes y Obras Públicas.
<b>MUPP-NP</b>	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País.
<b>PAIS</b>	Patria Altiva y Soberana.
<b>PDOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto.
<b>PNBV</b>	Plan Nacional para el Buen Vivir.
<b>PNRD</b>	Plan Nacional de Riego y Drenaje.
<b>PRE</b>	Partido Roldosista Ecuatoriano.
<b>PRIAN</b>	Partido Renovador Institucional Acción Nacional.
<b>PSC</b>	Partido Social Cristiano.
<b>PSP</b>	Partido Sociedad Patriótica.
<b>PUR</b>	Partido Unidad Republicana.
<b>RIG</b>	Relaciones Intergubernamentales.
<b>SENAGUA</b>	Secretaría Nacional del Agua.
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
<b>SETECI</b>	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
<b>SIGAD</b>	Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
<b>SODEM</b>	Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
<b>SUMA</b>	Movimiento Sociedad Unida Más Acción.

## **ABSTRACT. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE ECUADORIAN DECENTRALIZATION**

---

Decentralization processes and their settings among different government levels are lengthen over the time as consequence of the historical, political, economic and social changes which are specific to each country. In this sense, the centralization and the decentralization coexist simultaneously at each historical moment, although, these processes have a proportional variation depending on the dominant ideological model and on the existing power configuration (Arenilla 1999), they are settling in layers forward the history. From this perspective, decentralization is not a linear process, but it is the result of distribution of power among different actors within the scope of political responsibilities, competences, administrative functions and fiscal transfers in different governmental levels where political aspects become more important than technical aspects of the institutional design.

However, the institutional design that adopts a decentralization process influences the structure of power distribution between the level of the national government and subnational government levels, therefore, it affects intergovernmental relations. In this way, the study of intergovernmental relations is a research area that is supported by the institutional design of the decentralization that is carried by a country in a determined moment, it pretends to observe the mechanisms and instruments that makes effective the articulation and cooperation in a multilevel system, or its absent. Their analysis allows understanding the relationships that exist within a process of decentralization.

Decentralization processes in Latin America started mainly in the nineties, and they have been the subject of numerous studies. However, recently there are authors that try to establish a relationship between the rise to power of some Latin American presidents within a populist left line and decentralization policies, where it is observed a recentralization process in models of territorial distribution of power that these presidents have implemented since their climb to the presidency (Eaton 2011, 2013; Dickovick 2011).

On the other hand, further than corroborate the trend of re-centralization, it is necessary to provide a deeper analysis to observe the elements under which the decentralization policy is receding, or per contra, it could be only specific actions that do not modify the institutional structure. Thus, it becomes important to establish what is the change experimented in Ecuador under President Rafael Correa.

After the instability of the nineties, the arrival to the presidency of Rafael Correa in 2006 marked a change in the governance of the country and a modification of political forces. President Correa bursts with an anti-neoliberal discourse and a political project: "The Citizen Revolution", the regeneration of democracy and the institutional change. The new 2008 Constitution enshrines the hoped change of Alianza País militants and most of Ecuadorian people, they desire to enter into a political and economic stability context. The constitutional change sets a new important role of the State in economic and social policies. Decentralization emerge as a strategy to promote equitable development throughout the national territory.

Despite the positive discourse on decentralization, the strong leadership practised by President Correa is a characteristic of populist governments that are less pluralistic than the usual leadership in the representative liberal democracies (Freidenberg 2011; Levitsky and Roberts 2011; De la Torre 2012). This way of leadership impregnates the institutional relations with these particular characteristics, and then, the decentralization implemented model is also impregnated by them.

Decentralization processes are a framework for analysing the political, fiscal and administrative attributions of subnational governments but they are also la framework for exploring the intergovernmental coordination. How these relations are articulated,

through what channels they are established and to what extent they can generate a balance of powers between levels; these are key topics necessary to understand the logic of decentralization in a country. Therefore, it is necessary to observe the process of decentralization from a closer perspective in order to see if behind the positive discourse on decentralization there are a re-centralization process that can be explained from intergovernmental relations. Thus, the way for distributing the power through assigned competences and the distribution of intergovernmental fiscal transfers are valid options to confirm the existence of re-centralization and other important features related to the design process.

Therefore, Ecuador as a study case provides an opportunity to analyse the true meaning of decentralization that has been implemented in the country by President Rafael Correa.

### **Research objectives**

A research objective is fixed such: to describe, to analyse and to establish the model of intergovernmental relations between the national government and subnational governments during the implementation of decentralization policies in Ecuador from 2008 to 2014.

On the side of accomplishing this, three specific objectives are developed. The first establish a context of political change and decentralization process of Ecuador since 1979 until now. The second tries to describe and to analyse the intergovernmental relations that give origin to decentralized administrative competences between 2008 and 2014. Finally, the third objective tries to describe and to analyse the intergovernmental relations that occur in the area of fiscal decentralization in the period 2008 and 2014 and the implications for each of governmental levels.

Taking as main start point the transfer of administrative and fiscal competences, the research analyse the intergovernmental relations that happens the interior of the government. The set of competence transfer rules of subnational governments generate a network of intergovernmental relations in Ecuador, this network is used to investigate

the model that governs the relations between different levels of government. The period of analysis focuses on intergovernmental relations that are configured under President Rafael Correa, from the constitutional drafting of 2008 establishing a new organization of the decentralization policy of the State until 2014.

Thus, the main position taken by the research is pointed at the focus of the approach of the study of “structural aspects” (Agranoff 1992, 2006a), under the above consideration, the intergovernmental relations from the legal framework, from the organisation structure in the government, from the fiscal relations, from the opinions of divers actors, from the distribution and overlapping competences and from the establishment of directions between central State and subnational unities are analysed. Although structural issues should arise as elements that must go beyond the strictly legal or regulatory aspects, Agranoff (1997) considers that it is possible to make this kind of studies for a particular country and it is possible to provide interesting research results when it is combined with other analytical perspectives.

The first specific objective aims to contextualize the political change and the decentralization process of Ecuador since 1979 to the present. While it is true that the period of analysis focuses on the years 2008 to 2014, under President Rafael Correa, then you need to understand, from a historical standpoint, the decentralization process that captures much of the institutional development since its origin, and you should know how it has been produced the construction of the territorial interests policy.

The second specific objective describes and analyse the intergovernmental relations that come from the administrative decentralised competences between 2008 and 2014. After revision of the different regulations, the institutional design characteristics are determined as well as the operational way of involved actors and it can be extracted formal relations that arise among different levels of Autonomous Decentralized Governments (GAD) for the development of the transferred competence.

Between 2008 and 2014 there were transferred three exclusive competences in which will be focused the intergovernmental relations analysis: (I) the competence of international cooperation, (ii) the competence of irrigation and drainage, and (iii) the competence of transit, transport and route security.

These formal intergovernmental relations can be represented through graphics that give a visual image which identifies strategic actors for each competence, the identification and reconstruction of interaction patterns among a set of actors and the observation of intergovernmental spaces for cooperation, collaboration or articulation have a place or they should have a place. In this way, it can be compared and analysed if there is a common element that can characterize the decentralized competences or what criteria was used to decentralize these competences.

Finally, the third specific objective describes and analyse the resulting intergovernmental relations model in the fiscal decentralisation scheme from several dimensions proposed by specialised literature by the analyse of intergovernmental fiscal transfers. The financial transfers system is seen as an indicator of the scope of the fiscal decentralisation process and the decision margins that have subnational governments.

## **Main results**

The interaction structures, that show transfers of administrative and fiscal competences in the decentralization process made since 2008 until 2014, provides enough information in order to characterise a general model of intergovernmental relations in Ecuador.

A hierarchical organised structure is visible at the place where the central government exerts an important weight through divers entities over the rest of governmental levels. The central government maintains a prominent role in the functioning and organization of public policy networks, it creates a centralized network type. Despite the political discourse favourable to the decentralization as a strategy to generate development and promoting equality between regions, the central government has reserved many powers that undermine the ability of subnational governments decision.

Taking into account the models proposed by Wright (1997) it can be considered that the relationships that occur in Ecuador match the representation of the inclusive authority model, with some modifications. The model of inclusive authority is

characterized by dependent and hierarchical relationships, where the lower level depends on the intermediate and this in turn depends on the national level. The pattern of authority in this model is generally in the top-down direction, with an essentially hierarchical nature of authority. In this sense, the dependency relationships involve a pattern of power where the national government is the ultimate decision maker and lower levels are operators of public policy. Thus, the lack of progress in intergovernmental instruments have been characterized by the establishment of coordination mechanisms and intergovernmental control based on hierarchy rather than consensus and inter-regional cooperation.

The intergovernmental relations in Ecuador are based in a management model of decentralised tasks where the central government adopts decisions while the subnational governments are limited to the execution, and they acts only as administrative extensions of the central government with a limited autonomy level.

## INTRODUCCIÓN

---

La *tercera ola democrática*, concepto con el que se acuñó la recuperación de las democracias en el sur de Europa y Latinoamérica en el último cuarto del siglo XX, trajo consigo una proliferación de estudios en el campo de las Ciencias Políticas en torno a los procesos de transición, la reforma del Estado y la gobernabilidad de los modelos institucionales que surgían en el nuevo contexto político. Una gran parte de estos estudios se centraron en la recuperación de las democracias latinoamericanas, donde se conjugaron propuestas de transformación del papel del Estado para romper con la matriz estado-céntrica y generar un nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia una mayor liberalización de la economía y apertura a los mercados internacionales.

Una parte de estas reformas estructurales del Estado tenían como objetivo establecer procesos de descentralización de competencias y recursos políticos, administrativos y fiscales, desde el nivel de gobierno central —o nacional— a un nivel —o varios niveles— de gobierno subnacional. De este modo, los procesos de descentralización en América Latina se generalizaron durante los años noventa con la esperanza de que esta reforma estatal contribuyera arreglar múltiples asuntos de los países de la región. Por un lado, la descentralización era una propuesta para mejorar la gobernabilidad de un país mediante la distribución de varios puntos de poder en los territorios. También se alegaba que la descentralización profundizaba la calidad de la democracia, al acercar la administración al ciudadano y generar una mayor participación de actores y ciudadanos en los procesos de decisión locales. Por otro lado, la descentralización era una opción

para optimizar la competitividad económica, dado que articula los procesos económicos y de desarrollo local (del Campo 2006). Finalmente, la descentralización ha sido una apuesta de reforma impulsada por organismos internacionales con la intención de reducir el tamaño del Estado central.

El fenómeno sobre la descentralización, lejos de remitir, sigue siendo un tema relevante de estudio. Cada país se mueve en distintas direcciones, con diferentes velocidades, desde distintos puntos de partida y con variados objetivos y prioridades, por lo que no existe un modelo óptimo de descentralización. Los procesos de descentralización y sus ajustes entre los diferentes niveles gubernamentales se alargan en el tiempo como consecuencia de los cambios históricos, políticos, económicos y sociales propios de cada territorio. En este sentido, la centralización, la descentralización, la uniformidad o la autonomía se dan simultáneamente en cada momento histórico, aunque en proporción variable dependiendo del modelo ideológico dominante y de la configuración del poder existente (Arenilla 1999) y se van asentando en forma de *capas* a lo largo de la historia.

Desde esta perspectiva, la descentralización no es un proceso lineal, sino que es el resultado de la distribución del poder entre los diferentes actores que forman parte del ámbito de las responsabilidades políticas, competencias y funciones administrativas y transferencias fiscales en los niveles de gobierno, donde los aspectos políticos adquieren mayor relevancia que los aspectos técnicos del diseño institucional. La configuración de las relaciones de poder de los actores varía en el tiempo, no son estáticas, como consecuencia de su adaptación a los cambios políticos, sociales, económicos e ideológicos que prevalecen en determinados momentos, haciendo que las relaciones entre los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales se vean afectadas. Un ejemplo de ello son las diferentes fases de relaciones intergubernamentales por las que atravesó Estados Unidos y que conformaron diferentes tipos de federalismo en función de las modalidades de relación entre el Estado federal y los Estados federados (Wright 1997).

En consecuencia, ningún proceso de descentralización es igual a otro dado que los contextos políticos y los actores son siempre diferentes, tanto si se observa este proceso

en un mismo país como si se realiza un estudio comparado en diferentes países. No obstante, las políticas de descentralización se materializan en la utilización de una amplia gama de mecanismos y modos de relación, formales e informales, que permiten establecer paralelismos y, de esta forma, pueden compararse.

El diseño institucional que adopta un proceso de descentralización influye en la estructura de distribución del poder entre el nivel de gobierno nacional y los niveles de gobierno subnacionales y, por tanto, afecta a las relaciones intergubernamentales (RIG) y, a su vez, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno afectan a la trayectoria de la descentralización. En este contexto, se entiende que las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por varios niveles de gobierno, haciendo que el sistema de interdependencia sea más complejo. Para su funcionamiento, es necesario que exista un adecuado equilibrio de poderes entre los niveles de gobierno, una distribución apropiada de funciones y el desarrollo de estructuras que faciliten la coordinación intergubernamental (Méndez 1997:43), dentro de un proceso que incluya tanto la eficacia gubernamental para generar resultados, como la legitimidad y ética en la acción pública (del Campo 2006).

Para ello, el estudio de las relaciones intergubernamentales es un área de investigación que, apoyándose en el diseño institucional de la descentralización que lleva a cabo un país en un determinado momento, pretende observar los mecanismos e instrumentos que hacen efectiva la articulación y la cooperación en cualquier sistema multinivel, o sus ausencias. Su análisis permite comprender las relaciones que se dan al interior de un proceso de descentralización, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos, donde se pone a prueba la gestión descentralizada y ofrece la posibilidad de diseñar y ajustar estructuras políticas más estables y funcionales para mejorar la cooperación intergubernamental.

En la última década, América Latina ha experimentado un cambio ideológico con la llegada al gobierno de varios presidentes ubicados en una línea de izquierda *populista* que también ha sido objeto de numerosos estudios. Especialmente, el *Socialismo del Siglo XXI* de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador ha interesado a los investigadores desde diferentes puntos de vista.

Recientemente, ha surgido una línea de estudio que trata de establecer una relación entre las características ideológicas de estos gobiernos *populistas* y las nuevas políticas de descentralización que se han llevado a cabo por estos Presidentes desde su llegada al gobierno. De esta forma, para Eaton (2011, 2013) y Dickovick (2011), los presidentes de los tres países han adoptado un discurso crítico con las políticas neoliberales de las últimas décadas, puesto que han ocasionado un debilitamiento del Estado como actor de la política. Entre las críticas a las políticas neoliberales se encuentra un modelo de descentralización que privilegiaba a ciertos gobiernos subnacionales y a los actores privados, otorgando vía libre para establecer sus propias políticas. En su lugar, los presidentes de Venezuela, Bolivia y Ecuador promueven el fortalecimiento del Estado y una recuperación de la capacidad de conducción de las políticas desde el gobierno central, lo que incluye revertir el proceso de descentralización. Esta recuperación del Estado, dentro de los postulados del *Socialismo del Siglo XXI*, devuelve la capacidad de decisión de las políticas territoriales al gobierno central, restando autonomía a los gobiernos subnacionales, por lo que en realidad, lo que se produce es un proceso de re-centralización.

Por otro lado, Eaton (2011, 2013) también señala que la re-centralización no solo forma parte de una concepción del papel del Estado, sino que también es una opción política que los presidentes utilizan para controlar a los gobiernos subnacionales opositores y disminuir su capacidad de conflicto. En su análisis incluye varios ejemplos de cómo se ha restado autonomía a gobiernos subnacionales concretos para disminuir su poder, tanto en Bolivia entre el Presidente Evo Morales y los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Pando; en Ecuador entre el Presidente Rafael Correa y el gobierno municipal de Guayaquil; y como ocurría en Venezuela entre el Presidente Hugo Chavez y los gobiernos de Miranda, Zulia y Carabobo.

La combinación de los aspectos ideológicos y los aspectos políticos resulta interesante en el análisis de Eaton. No obstante, más que corroborar dicha tendencia de re-centralización, es necesario establecer análisis más profundos que permitan observar los elementos bajo los cuales la política de descentralización está retrocediendo, o si por el contrario se trata de acciones puntuales que no modifican la estructura institucional.

Así, cobra relevancia establecer el cambio sucedido en Ecuador bajo la Presidencia de Rafael Correa. Para ello, es necesario entrar en un análisis más profundo de la política de descentralización, partiendo del modelo de la década de los años noventa, y establecer los aspectos más importantes de la actual política de descentralización del Presidente Correa, que permita observar de una forma más precisa si se ha producido un cambio en la orientación de la política de descentralización.

En Ecuador, al igual que en el resto de países latinoamericanos, la descentralización es un asunto que se debate, con mayor o menor intensidad, desde los años noventa. Durante esta década, Ecuador, como Estado unitario, inició un proceso de descentralización con una visión de *modernización* del Estado que se articuló mediante varias leyes de carácter político, fiscal y administrativo. Finalmente, el modelo de descentralización se consagró en la Constitución de 1998, en un contexto de crisis económica, social y política. Durante este tiempo se produjeron varios avances y retrocesos en la política de descentralización que dibujaron, de forma básica, un modelo de relaciones intergubernamentales.

La llegada a la presidencia de Rafael Correa en el año 2006 supuso un cambio en la gobernabilidad del país y una modificación de las fuerzas políticas. El presidente Correa irrumpe con un discurso anti-neoliberal, con un proyecto político de «Revolución ciudadana», de regeneración de la democracia y de cambio institucional. La nueva Constitución de 2008 consagra el cambio deseado desde las filas políticas de Alianza PAIS y Ecuador entra en un contexto de estabilidad política y económica, con un presidente que mantiene el 60% de apoyo ciudadano desde su primer mandato y hasta la actualidad.

El cambio constitucional establece un nuevo papel del Estado, con un importante rol en las políticas económicas y sociales. La descentralización surge como una estrategia para impulsar el desarrollo equitativo en todo el territorio nacional y se inicia un proceso que configura una normatividad distinta a la que se había realizado en los años noventa. De hecho, el actual proceso de descentralización ecuatoriano constituye un esfuerzo por superar la normativa anterior y realizar un proceso más organizado, con leyes más claras y con un diseño de competencias asignadas a cada uno de los niveles

territoriales que sugiere una adecuación para que la política de descentralización avance de forma positiva. Bajo estos principios parecería que el fortalecimiento de la democracia en Ecuador se encuentra en camino y que los gobiernos subnacionales jugarán un papel importante en el desarrollo.

A pesar del discurso positivo sobre la descentralización, el fuerte liderazgo ejercido por el Presidente Correa se enmarca dentro de los gobiernos populistas (Freidenberg 2011; Levitsky y Roberts 2011; De la Torre 2012), de las democracias plebiscitarias (Conaghan 2008) o de las democracias delegativas de la región (O'Donnell 2010). Los tres conceptos hacen referencia a un estilo de gobierno muy vinculado a los presidencialismos latinoamericanos con fuertes liderazgos carismáticos, que establecen su relación con los ciudadanos de una forma directa y paternalista, sin mediaciones organizativas o institucionales, que buscan refundar el Estado para salvarlo de los *males* que le acechan. En sus discursos, el líder habla en nombre del pueblo mediante un lenguaje llano y maniqueista, que sitúa a cualquier vestigio de oposición como una *traición a la patria* (Freidenberg 2011). De esta forma, este tipo de democracias se caracterizan por ser menos pluralistas que las democracias liberales representativas.

Este modo de ejercer el liderazgo impregna las relaciones institucionales y, por tanto, el modelo de descentralización que se está implementando. Los procesos de descentralización no son solo un marco para analizar las atribuciones políticas, fiscales y administrativas hacia los gobiernos subnacionales, sino también son un marco para explorar la coordinación intergubernamental. De qué forma se articulan estas relaciones, mediante qué canales se establecen y en qué medida consiguen generar un equilibrio de poderes entre niveles, son aspectos clave para entender la lógica de la descentralización en un país, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos. Por ello, es necesario observar el proceso de descentralización desde una perspectiva más cercana, para ver si detrás del discurso positivo sobre la descentralización existe un proceso de re-centralización oculto que pueda ser explicado desde las relaciones intergubernamentales. Para ello, la forma de distribuir el poder a través de las competencias asignadas y la distribución de las transferencias fiscales intergubernamentales son opciones válidas para confirmar la existencia de re-centralización y otras características importantes vinculadas al diseño del proceso.

Una de estas características es la existencia de mecanismos de coordinación entre niveles territoriales en un país unitario descentralizado. La distribución de competencias administrativas a cada uno de los niveles de gobierno genera la necesidad de coordinación y articulación para que la competencia cumpla todo el ciclo de una política pública. Esta necesidad de coordinación y articulación se hace evidente en la diferente legislación que establece la organización territorial y la distribución de competencias, donde se dispone, en numerosos artículos, la obligación de los gobiernos de coordinarse, pero nunca se establece un mecanismo explícito para ello. Dadas las dificultades y resistencias que históricamente ha mostrado Ecuador para la cooperación política, surge la inquietud de averiguar si esta coordinación y articulación se cumple en las competencias transferidas y, en caso de hacerlo, cómo se hace y con qué mecanismos.

La forma que adoptan las transferencias fiscales intergubernamentales es otra característica ligada al proceso de descentralización. La descentralización fiscal fue un tema fuertemente debatido en los años noventa en Ecuador, dando lugar a la creación de diversas leyes de transferencias destinadas a solventar los problemas económicos de los gobiernos subnacionales —provincias y municipios— pero sin estar vinculadas a las competencias administrativas. En la actualidad, el modelo de transferencias asignadas a los gobiernos subnacionales no es objeto de conflicto, lo que sugiere la existencia de un acomodo desde los territorios.

## **I. Objetivos de la investigación**

Las relaciones intergubernamentales constituyen una variable estructural —o variable dependiente— de forma que en su diseño, configuración y funcionamiento influyen otras variables externas a las propias relaciones intergubernamentales —variables independientes o explicativas— de las que formarían parte elementos históricos, políticos, culturales o sociales.

Por tanto, Ecuador, como caso de estudio, constituye una oportunidad para analizar cómo está distribuido el poder en el proceso de descentralización bajo la presidencia de

Rafael Correa. Para ello, se establece como objetivo de la investigación describir, analizar y establecer el modelo de relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, en el ejercicio de la política de descentralización en Ecuador, desde el año 2008 hasta el 2014.

El análisis de las relaciones intergubernamentales en Ecuador puede generar información de utilidad sobre el diseño de distintos componentes del sistema político-administrativo. En este sentido, el presente estudio es una primera tentativa de acercamiento a los mecanismos institucionalizados de relación entre los gobiernos multinivel vigentes en el Estado ecuatoriano. Este primer avance puede permitir, en el futuro, profundizar en el análisis de aspectos puntuales de las relaciones intergubernamentales o realizar estudios comparados en esta materia.

Para su logro, se desarrollan tres objetivos específicos. El primero, consiste en contextualizar el cambio político y del proceso de descentralización de Ecuador desde el año 1979 hasta la actualidad. El segundo, trata de describir y analizar las relaciones intergubernamentales que se originan en las competencias administrativas descentralizadas entre 2008 y 2014. Finalmente el tercer objetivo específico trata de describir y analizar las relaciones intergubernamentales que ocurren en el ámbito de la descentralización fiscal en el periodo de 2008 y 2014. Se considera que el cumplimiento de estos tres objetivos conlleva a establecer el modelo de relaciones intergubernamentales de Ecuador en el periodo señalado.

### **Alcance de los objetivos**

Tomando como principal punto de partida las transferencias de competencias administrativas y fiscales, la investigación analiza las relaciones intergubernamentales que ocurren en su interior. El conjunto de la normativa de transferencias de competencias hacia los gobiernos subnacionales genera una red de relaciones intergubernamentales en el Ecuador que sirve para indagar en el modelo que rige en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. El periodo de análisis se concentra en las relaciones intergubernamentales que se configuran bajo el mandato del Presidente

Rafael Correa, desde la redacción constitucional de 2008, que establece una nueva organización de la política de descentralización del Estado, hasta el año 2014.

Aunque todos los mecanismos, formales e informales, son importantes para las relaciones intergubernamentales, se ha optado por el análisis de las relaciones que se desarrollan mediante instrumentos formales, principalmente normativos. La razón se debe a dos causas intrínsecas al propio objeto de investigación. La primera es la ausencia de investigaciones previas sobre las relaciones intergubernamentales en el país. Al no existir ningún documento ni investigación de referencia sobre las relaciones intergubernamentales en Ecuador, los aspectos formales y normativos de las relaciones entre niveles de gobierno se convierte en una cuestión previa para poder avanzar en este área de análisis. De este modo, la investigación contribuye a iniciar los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en el Estado ecuatoriano. La segunda causa es el periodo de análisis en el que se concentra la investigación, en el cual se configura un nuevo modelo de política de descentralización y su andadura es todavía muy reciente. En esta fase, los aspectos normativos de la descentralización tienen mayor énfasis pero, tras ellos, comienza a establecerse un modelo de relaciones intergubernamentales *en construcción*.

De este modo, aunque el estudio de las relaciones intergubernamentales es un tema muy amplio que se puede abordar desde diferentes perspectivas y enfoques, la posición principal que sigue la investigación se sitúa en el enfoque de estudio de los *aspectos estructurales* (Agranoff 1992, 2006a). Bajo los aspectos estructurales se analizan las relaciones intergubernamentales a partir de los marcos legales, la estructura organizativa de los gobiernos, las relaciones fiscales, las posiciones de diversos actores, la distribución y superposición de competencias y el establecimiento de las pautas de contacto entre el Estado central y las unidades subnacionales. Aunque los aspectos estructurales deben plantearse como elementos que deben ir más allá de lo estrictamente legal o normativo, Agranoff (1997) considera que pueden realizarse estos estudios para un país concreto y ofrecer resultados de investigación interesantes si se combinan con otras perspectivas de análisis.

Junto con las limitaciones apuntadas, se es consciente de no abordar todas las relaciones que se producen con algunos organismos del Estado, ni se profundiza en las relaciones que se desarrollan a nivel técnico-administrativo y no se registran la totalidad de relaciones informales que resultan claves para una comprensión más profunda de las relaciones cooperativas, colaborativas o de conflicto que se dan entre los actores, y sus formas de solucionarlo. No por ello se desconoce la importancia de los procesos de relaciones menos formalizados, que se ha tratado de cubrir mediante entrevistas a actores clave de las competencias descentralizadas.

Por tanto, el primer desafío que se suscitó, tanto en el aspecto metodológico como en el teórico, fue la necesidad de partir desde una perspectiva que integre diferentes aspectos teóricos y que sirva de sustento para el análisis de las relaciones intergubernamentales de Ecuador bajo un enfoque estructural. Para ello, se encuentra que las relaciones intergubernamentales tienen una conexión analítica con la perspectiva del institucionalismo, con el enfoque de redes de políticas públicas (*policy network*) y con el concepto de gobernanza multinivel (Jordana 1995; Kickert, Klijn y Koppenjan 1997; Scharpf 1997; Zurbriggen 2011) y que estos enfoques se conectan unos con otros.

Bajo el marco teórico elaborado, el primer objetivo específico se propone contextualizar el cambio político y del proceso de descentralización de Ecuador desde el año 1979 hasta la actualidad. Si bien es cierto que el periodo de análisis se centra en los años 2008 al 2014, con la presidencia de Rafael Correa, es necesario comprender, desde un punto de vista histórico, el proceso de descentralización que capte buena parte del desarrollo institucional desde su inicio y conocer cómo se ha producido el proceso de construcción política de los intereses territoriales, en el que juegan un papel relevante tanto las ideologías de las élites como la configuración del sistema de partidos.

De esta forma, se considera la existencia de un primer ciclo de descentralización que se inicia desde una época muy temprana en la historia ecuatoriana que, por razones prácticas, se expone a partir de la recuperación de la democracia en 1979 y que se cierra con la Constitución de 1998. Este primer ciclo continuó implementándose hasta el año 2008, cuando se aprueba una nueva Constitución bajo el mandato presidencial de Rafael Correa, que modifica el diseño de la política de descentralización. La contextualización

de este primer periodo se apoya en un análisis del proceso mediante la aplicación de las secuencias de descentralización de Falleti (2005). Pese a que no es posible relatar detalladamente todos los acontecimientos que se sucedieron en relación con el proceso de descentralización de este periodo, y su incidencia en las relaciones intergubernamentales, se ha procurado reflejar los hechos más importantes.

El segundo ciclo del proceso de descentralización se inicia con la nueva Constitución en el año 2008, que configura un cambio en la política de transferencias hacia los gobiernos subnacionales y en las relaciones intergubernamentales que continua hasta la actualidad. Se describe el nuevo contexto político que supone la llegada a la presidencia de Rafael Correa y se analizan los principales actores de este modelo de descentralización. Desde el gobierno central, se tienen en cuenta los principales organismos que están encargados o relacionados con la descentralización, analizando sus funciones y su papel en el proceso, y especialmente se establece el funcionamiento del Consejo Nacional de Competencias como el órgano de carácter multilateral responsable de la descentralización administrativa. Por el lado de los gobiernos subnacionales se revisa la organización territorial del Estado, con las modificaciones que se han incorporado en el actual diseño institucional y los cambios que han sufrido los niveles de gobierno que ya existían con anterioridad.

Con el segundo objetivo específico, se trata de describir y analizar las relaciones intergubernamentales que se originan en las competencias administrativas descentralizadas entre 2008 y 2014. Con este objetivo se describe y se caracteriza la descentralización administrativa, cómo se entienden los diferentes tipos de competencias y cómo se realiza su distribución en los niveles territoriales. En las tres competencias que están efectivamente transferidas se realiza una descripción concreta sobre su normatividad legal, el modo de transferencia, su ejercicio y sus modos de gestión. De la revisión de la diferente normativa se determinan las características del diseño institucional, cómo operan los actores involucrados y se pueden extraer las relaciones formales que surgen entre los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para el desarrollo de las competencias transferidas.

Estas relaciones intergubernamentales formales se pueden representar mediante gráficos, lo que brinda una imagen visual que permite observar quiénes son los actores estratégicos en cada una de las competencias, la identificación y reconstrucción de los patrones de interacción entre un conjunto de actores al momento de formular e implementar una política específica y observar los espacios en los que la cooperación, colaboración o articulación intergubernamental tienen lugar o deberían tener lugar. Así, se señalan los momentos puntuales en los que, según la normativa correspondiente, debe existir algún mecanismo —formal o informal— para llevar a cabo la cooperación intergubernamental y si la estructura de relaciones entre los diferentes niveles se repite en las competencias transferidas. De esta forma se puede analizar y comparar si existe algún elemento o criterio común que pueda caracterizar las competencias descentralizadas.

Entre los años 2008 y 2014 se transfirieron tres competencias exclusivas en las que se centrará el análisis de las relaciones intergubernamentales:

- La competencia de cooperación internacional.
- La competencia de riego y drenaje.
- La competencia de tránsito, transporte y seguridad vial.

La competencia de cooperación internacional corresponde a todos los niveles de gobierno, de forma exclusiva en su propio territorio, pero deben observarse relaciones de cooperación entre las diferentes unidades territoriales y la articulación con el nivel central.

La competencia de riego y drenaje tiene como protagonistas a los gobiernos provinciales. No obstante, se trata de una competencia en la que, además del gobierno central y del nivel provincial, se han diseñado diferentes modelos de gestión en función de la propiedad de los sistemas de riego, y que obligan a relacionarse con otros actores para la completa ejecución de la competencia.

La competencia de tránsito, transporte y seguridad vial corresponde principalmente a los gobiernos municipales, pero la complejidad de esta política ha hecho que se dividan

los municipios en varias clasificaciones y en función de éstas les corresponde un modelo de gestión.

Por tanto, las competencias administrativas exclusivas están delimitadas por las diferentes relaciones que tienen que observar los gobiernos autónomos descentralizados entre sí y por las diferentes formas de gestión que deben observarse y que influyen en las relaciones institucionales e inter-administrativas.

Por otro lado, en el año 2012, se reguló el ejercicio de la competencia de gestión forestal y la competencia de dragado y limpieza fluvial. En ambos casos se tratan de competencias exclusivas del gobierno central, pero existe una parte del ejercicio de la gestión que se ha llamado “*de gestión concurrente*” entre el gobierno central y los gobiernos autónomos donde éstos tienen que aportar con proyectos que complementan la gestión del gobierno central. Dado que las atribuciones de los gobiernos autónomos en estas dos competencias son mínimas, no se analizan dentro del estudio.

Además, a finales del año 2014, se impulsa la descentralización con la transferencia de cinco competencias: (i) Fomento productivo, (ii) Explotación de materiales áridos y pétreos, (iii) Gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios, por el que se transfieren las entidades de bomberos; (iv) Vialidad y (v) Gestión ambiental. Estas competencias, por su reciente regulación, apenas se están poniendo en marcha, por lo que no se ha estimado conveniente su análisis.

Finalmente, el tercer objetivo específico se plantea describir y analizar las relaciones intergubernamentales que ocurren en el ámbito de la descentralización fiscal en el periodo de 2008-2014 y las implicaciones que tiene para cada uno de los niveles gubernamentales. Se analiza el modelo de relaciones intergubernamentales resultante en el esquema de descentralización fiscal, a partir de varias dimensiones planteadas por la literatura especializada para el análisis de las transferencias fiscales intergubernamentales. El sistema de transferencias financieras se concibe como un indicador de los alcances del proceso de descentralización fiscal y de los márgenes de decisión con los que cuentan los gobiernos subnacionales.

Con los datos obtenidos se pretenden encontrar patrones de comportamiento y de ejecución en las competencias transferidas, tanto en las competencias administrativas como en las fiscales, que ayuden a revelar el modelo de relaciones intergubernamentales en el Ecuador.

Además, existen dos hipótesis de partida que surgen a raíz de varios cuestionamientos encontrados en torno a la dirección que está tomando la descentralización en el país. La primera hipótesis es que se confirma los estudios previos de Eaton (2011, 2013) puesto que a pesar de que el gobierno central mantiene un discurso positivo sobre el proceso de descentralización y que considera que es una estrategia de desarrollo, en realidad el diseño de la descentralización y de las relaciones intergubernamentales que se generan favorecen al propio gobierno central. Esto se debe a que la descentralización se encuentra subordinada a un objetivo mayor, que es el fortalecimiento del Estado, entendido solo como Estado central, por lo que las relaciones intergubernamentales que surgen de la actual autonomía política, fiscal y administrativa se establecen de forma centralista y jerárquica.

Derivada de la anterior, la segunda hipótesis es que el modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador se asemeja al modelo de autoridad inclusiva de Wright (1997), dado que el gobierno central adopta una posición clave en la toma de decisiones y en las relaciones con los gobiernos subnacionales, que se limitan a ejecutar las tareas encomendadas, como meras extensiones administrativas del gobierno central, con un limitado nivel de autonomía.

Se considera que con el análisis de estos elementos se contribuirá a conocer mejor el funcionamiento de la descentralización y ayudará a identificar qué aspectos se pueden fortalecer para mejorar las condiciones de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno territorial en Ecuador en el contexto de la descentralización.

La exposición de los objetivos propuestos se organiza en cuatro partes. La primera parte contiene el capítulo 1 que desarrolla el marco teórico desde el que se analizan las relaciones intergubernamentales en Ecuador. La segunda parte contiene los capítulos 2 y 3 donde se exponen, desde un punto de vista histórico y político, los sucesos que enmarcan la descentralización. Para ello, el capítulo 2 se remonta a la década de los

años ochenta y noventa para narrar el primer ciclo de descentralización de Ecuador. El capítulo 3 contextualiza el cambio político que ha significado la presidencia de Rafael Correa y el desarrollo legislativo que ha tenido el actual proceso de descentralización. Se expone la tipificación de competencias y cómo se entiende su distribución y se presenta la formación y funcionamiento del principal órgano encargado de la descentralización, el Consejo Nacional de Competencias y su composición con las Asociaciones de gobiernos territoriales. Asimismo, se exponen brevemente los cambios más importantes que se establecen en la planta territorial y en las funciones de cada uno de los niveles.

La tercera parte se centra en el análisis de las competencias administrativas transferidas y de las relaciones fiscales. El capítulo 4 analiza las tres transferencias de cooperación internacional, riego y drenaje y de tránsito, transporte y vialidad. El capítulo 5 se dedica a establecer las transferencias fiscales y las relaciones que surgen de ellas.

La cuarta parte, con el capítulo 6, expone el análisis de conjunto sobre las relaciones intergubernamentales que surgen de esta descentralización. Bajo el marco teórico-analítico expuesto al inicio y con los datos y descripciones realizadas en los capítulos anteriores se presenta el estudio de las relaciones intergubernamentales en Ecuador. Finalmente, el capítulo 7 trata de resaltar las conclusiones más importantes derivadas de la investigación.

## **II. Aspectos metodológicos**

La investigación sobre las relaciones intergubernamentales en Ecuador está marcada por el déficit de investigaciones previas sobre esta materia en el país. En consecuencia, se ha propuesto un estudio de caso de corte cualitativo que contribuya a la descripción de los elementos que conforman el estado actual de las relaciones intergubernamentales en la descentralización ecuatoriana, pues este tipo de investigaciones pueden profundizar más en los conocimientos del objeto de estudio. Dado que se trata de una investigación sobre un tema del que existen escasas referencias directas, se ha adoptado

por un diseño flexible o concepción emergente (Vallés 1997). De esta manera, se han ido generando nuevas argumentaciones y relaciones a partir de la revisión de la documentación y del hallazgo de nuevos datos, lo que ha retroalimentado las expectativas iniciales.

Por tanto, el análisis de las relaciones intergubernamentales en Ecuador es una investigación que constituye una primera aproximación al objeto de estudio, con un importante peso descriptivo que ayuda a despejar la compleja realidad de las relaciones intergubernamentales en Ecuador. No obstante, aunque la investigación tiene un marcado enfoque descriptivo, no significa que no se exploren posibles factores explicativos mediante la utilización de un marco teórico.

La información necesaria para obtener los datos procede de dos técnicas: la primera, mediante la investigación documental de textos y normas que establecen la institucionalidad de las reglas de juego y la aplicación del análisis reticular de textos. La segunda, mediante entrevistas a los actores involucrados en el proceso, que aclaran y refuerzan los datos utilizados.

### **La investigación documental**

La técnica de la investigación documental implica ante todo una postura epistemológica a partir de la cual se construye el objeto de investigación. El carácter de interpretación de las fuentes consultadas es propio de la investigación documental, construyendo nuevos conocimientos a partir de la comprensión y la búsqueda de significados, que pueden ser novedosos, confirmatorios, complementarios o refutatorios de lo dicho por otros autores u otras fuentes en otros contextos. La construcción de conocimiento se produce con una lectura hermenéutica que favorezca la discusión, al hacer nuevos aportes mediante propuestas que pueden ser cuestionadas permanentemente, pero que siempre se orientarán a alcanzar nuevos desarrollos (Gómez 2010: 231).

El método utilizado se basa en el análisis de fuentes secundarias relativas a la estructura de los distintos niveles territoriales de gobierno y las responsabilidades

asignadas a cada uno de ellos, los contenidos e instrumentos de las competencias transferidas, y el diseño y la actividad de los mecanismos institucionalizados de relación entre los actores implicados en la misma.

Los datos utilizados en la investigación provienen de una variedad de fuentes, como bibliografía especializada sobre descentralización y sobre las relaciones intergubernamentales, de la normativa sobre la organización y funcionamiento del sistema político y administrativo de Ecuador y de fuentes estadísticas de contenido económico-financiero, relevantes para las relaciones intergubernamentales.

### **El análisis reticular de textos y su representación gráfica**

La investigación considera el estudio de organizaciones en red. Una de las técnicas que han sido impulsadas en los últimos años para su estudio es la representación gráfica de redes mediante la elaboración de un grafo o sociograma. Este tipo de gráficos están formados por dos elementos de información:

- 1) Los nodos que representan a las personas o instituciones.
- 2) Los vínculos, que se refieren a las distintas relaciones entre los actores o nodos.

Por tanto, los sociogramas son una representación de una red mediante una colección de nodos conectados por líneas, aunque el foco de atención no son los agentes en sí mismos, sino las posiciones que ocupan, sus relaciones y conexiones entre ellos.

La utilidad del sociograma viene por su capacidad para identificar patrones de interacción en una red. La ventaja del análisis de redes sociales es clasificar *quién trabaja con quién* y el alcance de estas conexiones, lo que ofrece una poderosa forma de describir una organización. Las aplicaciones del análisis de redes sociales no se encuentran únicamente en las organizaciones sino que también se pueden utilizar como una herramienta para proporcionar un diagnóstico sobre una red de gestión pública. El análisis permite a los investigadores descifrar el flujo de información, reconocer los bloqueos en la comunicación, identificar a las personas centrales de la red, evaluar cómo es la integración de los principales miembros de la red y determinar si se están

produciendo las colaboraciones apropiadas. Se puede exponer la conectividad —las relaciones entre actores— revelando las fuentes potenciales de poder e influencia y demostrar quién puede tener la influencia más importante en la evolución de la red (Hanneman 2001).

El análisis de redes sociales también sirve para manifestar con mayor claridad la estructura lógica de un conjunto de proposiciones teóricas —un discurso— sobre una problemática con claros referentes empíricos. Esta técnica se conoce como análisis reticular de textos o análisis reticular del discurso, que recoge lo central del análisis de redes sociales, pero intenta aplicarlo a un área poco transitada hasta ahora por los enfoques reticulares: el estudio de los fenómenos de producción discursiva (Lozares, Martí y López 2003).

El análisis reticular de textos o análisis reticular del discurso es una metodología que aplica la idea y el instrumental de redes sociales al análisis de textos. Se trata de un procedimiento de interpretación y análisis que considera el texto como un generador de interacciones. El relato está tejido por una multitud de nodos y relaciones entre ellos que los vinculan debido a las interacciones que están implícitas o explícitas en el texto. Se trata de una perspectiva interaccionista, pero que tiene el texto como materia prima u objeto de análisis.

De esta forma, los textos y normas juegan un importante papel dentro de la investigación, dado que se considera que el análisis reticular de textos permite representar los *discursos como una red de significados* que forman una estructura conceptual, discursiva o narrativa que puede ser estudiada mediante el análisis de redes sociales, mostrando esquemas que se pueden graficar (Lozares, Martí y López 2003). Su planteamiento se aleja de los propósitos habituales en el análisis de contenido —en el sentido de búsqueda específica de unos determinados temas o contenidos— para acercarse a la concepción sistémica en el análisis del discurso, entendiendo *discurso* en su sentido amplio, es decir, conjunto homogéneo de escritos, entrevistas o conversaciones.

El objetivo de todo el proceso de interpretación y codificación consiste en llegar a establecer una distribución reticular del texto para reconstruir y analizar los procesos de

acción, los intencionales y/o estratégicos, o la identificación de las situaciones de interacción. La red, así elaborada, proporciona una estructura objetivada, explícita y formalizada de los documentos normativos y de las relaciones que surgen entre los diferentes actores. Esta estructura es importante para poder comprender los procesos que se dan al interior de la red, porque afectan a las relaciones de poder y a la *agencia* de los actores.

Las herramientas de visualización juegan un papel muy valioso en el análisis de redes. La creación del sociograma es una actividad que agrega valor, pues el proceso que representa está disponible para ser analizado. De esta forma, se representa gráficamente el ejercicio de las competencias transferidas y se muestra de forma visual las relaciones entre el gobierno central y los diferentes gobiernos autónomos descentralizados. Para la realización de los sociogramas se utilizará, principalmente, el programa informático de Microsoft Visio, de uso común, que facilita la comprensión visual de la estructura narrativa a partir de los textos normativos.

### **Entrevistas a actores clave**

Las redes de actores también se pueden analizar desde el punto de vista de sus relaciones objetivas, es decir, basadas en intercambios de información, contactos personales o elementos compartidos, que sirven como indicadores de la proximidad entre los actores y del tipo de relación que establecen. Para ello, se recoge información mediante entrevistas a actores clave de las redes donde se destaquen aspectos como flujos de comunicación, reuniones informales entre actores, espacios de mayor densidad de relaciones en la red, la centralidad de determinados actores y otras características específicas, como el papel de las reglas formales de decisión. Esta información permite una comprensión más detallada de las capacidades de los actores para impulsar y ajustar sus preferencias en las interacciones que se producen en las competencias analizadas.

Para ello, las entrevistas se han realizado a los actores principales de cada una de las competencias de forma que representen al gobierno central y a cada uno de los gobiernos subnacionales que reciben la transferencia de competencia. Por parte de los

gobiernos subnacionales las entrevistas se han realizado a las unidades técnicas de las asociaciones representantes de los gobiernos autónomos descentralizados: el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE). Cada una de estas organizaciones tiene una estructura administrativa donde se encuentran unidades técnicas dedicadas a las competencias que tienen asignadas.

Así, en la competencia de cooperación internacional se ha entrevistado a un representante clave de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) encargado de la política con los gobiernos autónomos descentralizados. Por el lado de los gobiernos subnacionales, como todos los niveles adquieren las mismas facultades, se ha optado por entrevistar a la unidad de cooperación internacional del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE) para comprender cuáles son las relaciones que tiene este nivel de gobierno al aplicar la competencia y las facultades asumidas.

En la competencia de riego y drenaje el actor principal del gobierno central es la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) con quien se conversó. La transferencia de esta competencia se dirige principalmente a los gobiernos provinciales, por lo que se ha entrevistado a los técnicos de la unidad administrativa que se ocupa de riego y drenaje en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE).

Finalmente, para la competencia de tránsito, transporte y vialidad, se pretendía entrevistar a la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) como organización principal o rectora desde el gobierno central, sin embargo, esto no fue posible. En su lugar se realizaron entrevistas a los técnicos que realizan el seguimiento a la competencia desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Esta competencia se ha transferido a los gobiernos municipales, por lo que las entrevistas en este nivel se centran en las unidades técnicas encargadas de la representación de esta competencia en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

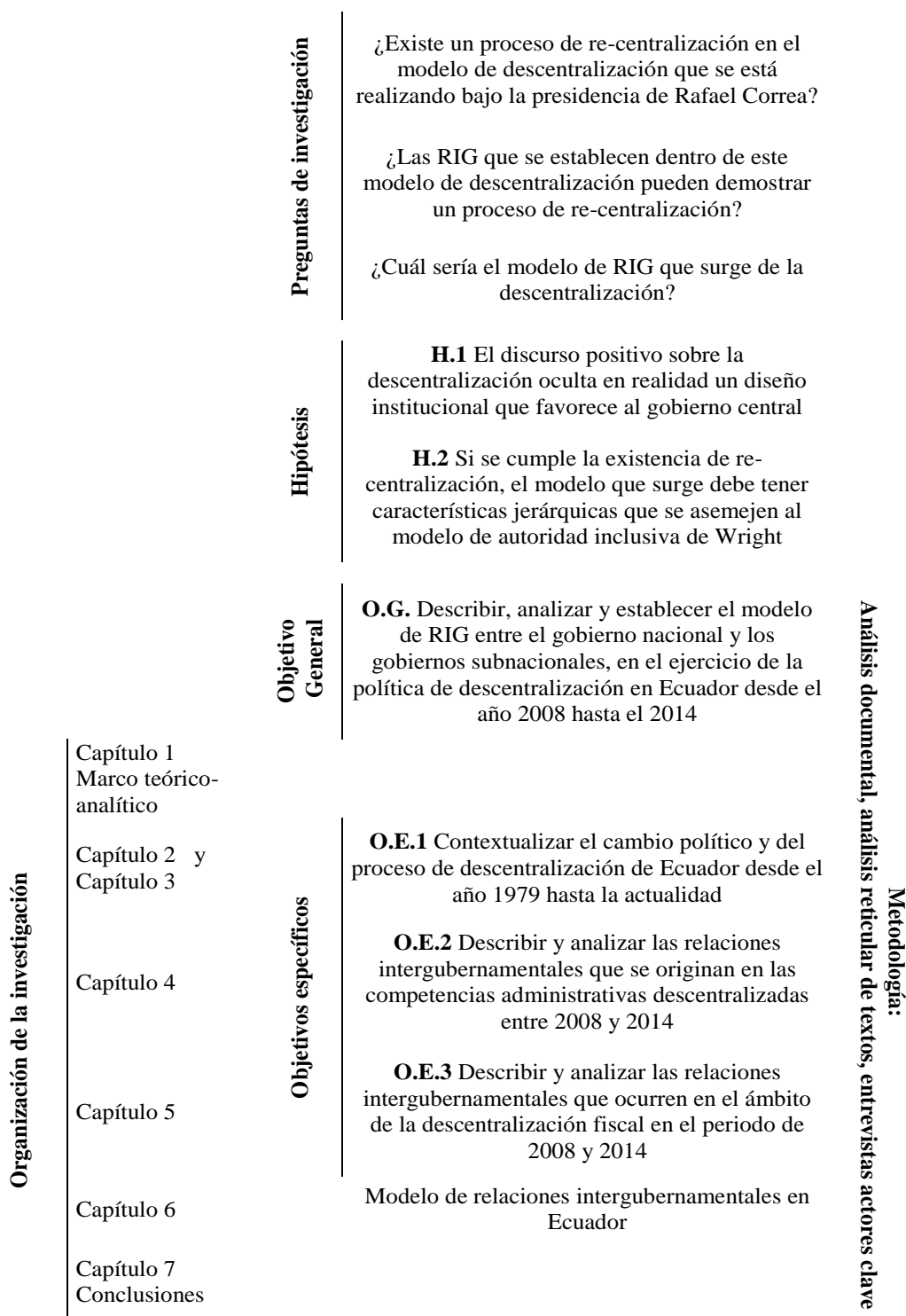
Además, se han entrevistado también a organismos centrales encargados de la política de descentralización. De este modo, se han realizado entrevistas a un

representante del Consejo Nacional de Competencias, al Subsecretario de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y a los Directores que integran el análisis de las competencias, el seguimiento a las competencias y la descentralización fiscal. En el anexo 1 se encuentra un listado de las personas entrevistadas y sus cargos.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de septiembre y octubre de 2014 en las unidades administrativas indicadas. Las entrevistas tienen un diseño semi-estructurado y para su elaboración se prepararon pautas de entrevistas diferenciadas para levantar la información faltante en las normas o que debía ser reforzada dentro de la investigación. La principal intención fue la de aportar las posiciones concretas sobre la actuación de los diferentes actores en las relaciones intergubernamentales y su visión sobre los momentos de cooperación o de conflicto que ocurren en la implementación de la competencia con otros niveles de gobierno.

La figura 1 muestra el esquema de la investigación, con las preguntas de partida, los objetivos general y específico, y su correspondencia con los capítulos en los que se organiza el documento.

Figura 1. Estructura lógica de la investigación



Fuente: Elaboración propia

# **PARTE I. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO OBJETO DE ESTUDIO**

---

## **CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

# CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

---

## 1.1 El concepto de relaciones intergubernamentales

En todo Estado unitario, o unitario descentralizado, siempre hay elementos de diferentes niveles territoriales que permiten que la variedad de gobiernos tengan que relacionarse, ya sea en condiciones de jerarquía o de mayor igualdad, por lo que la coordinación en los asuntos públicos se torna en una cuestión estratégica tan importante como la descentralización misma. Estas relaciones entre diferentes niveles territoriales de gobierno se conocen en Ciencia Política como relaciones intergubernamentales (RIG), aunque también reciben otros nombres como relaciones interadministrativas, relaciones de colaboración o gobernanza multinivel. Una de las definiciones más aceptadas, por ser la más nombrada por los principales autores sobre relaciones intergubernamentales, es dada por William Anderson en 1960, quien las define como «un importante cuerpo de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación».

El objetivo central del estudio de las RIG es que ayudan a entender el funcionamiento de los Estados más allá de sus aspectos técnicos y administrativos, para adentrarse en una *caja negra* de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, donde se pone a prueba la verdadera gestión descentralizada de las competencias y de las políticas públicas.

Los estudios sobre relaciones intergubernamentales se impulsaron a partir de los años setenta como una parte del estudio del sistema federal de los Estados Unidos. No obstante, las RIG no se limitan únicamente a los sistemas federales por lo que su estudio

puede aplicarse a otro tipo de organización estatal (Agranoff 1992:179), especialmente en Estados con algún grado de descentralización.

El hecho es que tanto los sistemas federales como los unitarios han tendido, en las últimas décadas, a converger en ciertos elementos. Por un lado, los sistemas federales se caracterizan por una fuerte división de poderes en el nivel territorial, pero han evolucionado hacia una situación en la que existe un mayor protagonismo del centro en la aplicación de programas y políticas, lo que obliga a tener mayores interacciones con los gobiernos intermedios (Estados) y con los gobiernos locales. Por otro lado, los sistemas unitarios han realizado procesos de descentralización política, administrativa y fiscal, donde las políticas públicas se desenvuelven en los diferentes niveles territoriales, obligando a ejercer un poder compartido (Agranoff 1992, 1993, 1997). Por tanto, cuando se analizan los elementos político-administrativos, puede observarse que los Estados federales tienden a centralizar y los unitarios tienden a descentralizar, por lo que el contexto, con las debidas cautelas, puede parecerse.

El concepto de RIG no pretende sustituir ni reemplazar a conceptos históricos como federalismo o unitarismo, pero trasciende los enfoques constitucional-legales de estas formas estatales para estudiar las interrelaciones que se dan en los diferentes niveles de gobierno, sus funcionarios y los ciudadanos, en cualquier forma o configuración estatal. De este modo, puede hablarse de «gobierno multi-organizativo» (Agranoff 1992, 1993, 1997) o gobierno multinivel sin que sean determinantes las diferencias formales que existen entre un Estado federal y un Estado unitario, aunque influye. Por tanto, todos los Estados descentralizados, ya sean unitarios o federales, se encuentran con situaciones de relaciones multinivel y se plantean problemas de coordinación semejantes. En este sentido, las RIG son un complemento que tiene en cuenta las nuevas realidades políticas y administrativas, fruto de la expansión de los gobiernos. La interdependencia gubernamental o administrativa, no es opcional, sino una consecuencia de la evolución de los sistemas políticos.

Las particularidades de las RIG (Wright 1997:71; Agranoff 1993:89, 1997), tanto en sistemas federales como unitarios, ofrecen una idea de la dimensión de su estudio:

(i) Las RIG son más que relaciones del gobierno central con las unidades subnacionales de primer nivel (Estados, en un sistema federal; Regiones, Departamentos, Provincias o Comunidades Autónomas en diferentes sistemas unitarios). Las RIG incluyen todo tipo de relaciones entre los diferentes niveles, tanto en el nivel político-administrativo nacional como en los gobiernos subnacionales, incluyendo a responsables políticos en los gobiernos y administraciones públicas, representantes políticos en los parlamentos, responsables de los partidos y administradores profesionales, empresas públicas, organizaciones no gubernamentales y el sector público no estatal.

(ii) Aunque para las RIG es importante establecer y analizar los poderes legales, las acciones formales, los acuerdos escritos y la actuación de los gobiernos, también tratan de incluir el estudio de acciones, ideas, concepciones informales de los funcionarios, para sacarlas a la luz.

(iii) Las relaciones, en realidad, se dan entre personas que tienen diferentes cargos del gobierno o de la administración y, en este sentido, cualquier empleado público es un potencial actor en las RIG. Este «elemento humano» de las RIG incluye observar las relaciones de coordinación, pacificación, negociación, la intensidad y regularidad de los contactos y de las comunicaciones entre empleados públicos que intentan que sus *asuntos* salgan adelante. A veces, estas relaciones se realizan con diversos mecanismos informales, pero también a través del desarrollo de sus actividades que están reglamentadas y que involucran a otros niveles de gobierno. Las reglamentaciones, procedimientos y directrices de interpretación que acompañan a la normativa y a las subvenciones intergubernamentales son parte de los medios usuales de intercambio entre los distintos niveles de gobierno.

(iv) Las RIG dan preeminencia a las políticas. Ni el federalismo ni el unitarismo (descentralizado) han dado importancia a la formulación e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, las RIG analizan las políticas públicas, observando los actores que intervienen, las acciones de los empleados públicos que tienen consecuencias en las políticas, sus intereses, las finalidades de sus relaciones, entre otros asuntos. Para ello, hay que examinar las diferentes fases de formulación,

implementación y evaluación de las políticas públicas. La preocupación por las cuestiones de política financiera han sido centrales en estos estudios: qué nivel de gobierno se ocupa de la obtención de los recursos financieros, cuál realiza el mayor porcentaje del gasto, y quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas son básicas en la consideración de la actuación pública (Agranoff 1992, 1993).

En función de la dirección de las relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno, se pueden establecer las relaciones intergubernamentales de carácter vertical y las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal.

Las RIG verticales se dan entre los ámbitos de gobierno de diferente nivel territorial —nacional-intermedio-local—. La verticalidad de las relaciones entre las unidades gubernamentales no implica necesariamente relaciones de jerarquía o subordinación —por ejemplo, la idea de un Estado central frente a otros subnacionales o periféricos—, sino que la noción de verticalidad opera simplemente en sentido territorial, determinada por la jurisdicción territorial en la que cada instancia de gobierno ejerce sus funciones y competencias, sin hacer referencia a algún tipo de jerarquía o subordinación. Las RIG verticales pueden realizarse tanto en sentido ascendente —de abajo hacia arriba— cuando los gobiernos subnacionales buscan o demandan la representación ante instancias de gobierno superior o bien en sentido descendente —de arriba hacia abajo— cuando la iniciativa nace de los gobiernos superiores hacia los subnacionales (Arandia 2002). Por su parte, las RIG horizontales se dan entre ámbitos de gobierno formalmente iguales o del mismo nivel territorial: nacional-nacional, intermedio-intermedio, local-local.

También, según el número de actores implicados en las interacciones se consideran que las relaciones intergubernamentales pueden ser de carácter bilateral o multilateral. En las RIG bilaterales participan dos unidades de gobierno; en las RIG multilaterales participan más de dos unidades de gobierno.

## 1.2 El marco de análisis de las relaciones intergubernamentales

Las RIG no conforman un marco teórico *per se*, sino un área de estudio dentro de la Ciencia Política cuyos objetivos y variables explicativas pueden ser diversas y que, en cualquier caso, el análisis debe complementarse con diferentes perspectivas, enfoques y metodologías de investigación. Por tanto, el estudio de las RIG puede abordarse desde diferentes enfoques de análisis, en función de los objetivos de estudio que se propongan.

De esta manera, siguiendo a Agranoff (1992) podemos encontrar cinco tipos de estudios sobre las RIG. En primer lugar, se encuentran aquellos que tienen entre sus objetivos el análisis de las relaciones centro-periferia. Estos estudios se centran en aspectos económicos, culturales, sociales, étnicos y políticos presentes en determinados territorios y que afectan a las relaciones entre el centro —gobierno nacional— y la periferia —gobiernos subnacionales—y a la organización política y administrativa de los gobiernos. Entre ellas, se encuentra el reconocimiento de diferencias regionales —como los nacionalismos en España—, étnicas —como las autonomías indígenas originarias en Bolivia—, culturales o etno-lingüísticas —como en Bélgica—.

Un segundo tipo de estudios se centran en analizar diferentes aspectos estructurales de las relaciones intergubernamentales. Por aspectos estructurales, Agranoff (1992) observa aquellos estudios que tratan una o varias de las siguientes cuestiones: a) el aspecto legal, donde se reconoce la importancia del orden formal que configura y define las relaciones y la distribución de competencias entre los distintos niveles; b) la revisión de la estructura de los gobiernos y de su administración, que está relacionado con el carácter unitario y centralizado o descentralizado y federal, así como los mecanismos empleados en ellos para la toma de decisiones; c) las cuestiones financieras o subvenciones intergubernamentales.

Un tercer elemento de estudio de las RIG está relacionado con los aspectos políticos de las RIG, que estudian de forma comparada el grado de discrecionalidad de actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y los nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos.

Un cuarto tipo de estudios son los que observan las RIG desde la implementación de las políticas públicas, donde se analiza la capacidad de las unidades de gobierno para coordinar y formular políticas, el conocimiento y la experiencia de los funcionarios sobre asuntos de gestión, las estructuras a través de las cuales se implementa una política y los actores implicados en la ejecución en un contexto multi-organizativo.

El último tipo de estudios sobre las RIG se centra en las relaciones inter-organizacionales y dinámicas de redes que involucran a diversos actores a través de mecanismos específicos de interacción, ya sea a nivel político, como una Conferencia de Presidentes, o a nivel de funcionarios en reuniones de carácter técnico.

Estos cinco tipos de estudios generales sobre las RIG pueden ser, en realidad, estudios que se integran unos con otros, de forma que en una investigación puede predominar más un objetivo sobre otros, pero no significa que necesariamente sean tipos de estudios excluyentes. De hecho, el enfoque estructural que se elabora a continuación pretende configurar una relación entre varios elementos que forman parte de los tipos de estudio enumerados y que explican las RIG bajo enfoques de estudio complementarios.

### **1.2.1 Los aspectos estructurales en las relaciones intergubernamentales y perspectivas de análisis**

Bajo los *aspectos estructurales* se encuentra un frecuente cuerpo de estudios relacionados con el análisis de las leyes y marcos legales, la estructura organizativa de los gobiernos y la administración y las relaciones fiscales, pero también desde un punto de vista institucional, el debate sobre el modelo de Estado, las posiciones de diversos actores, la distribución y superposición de competencias, las etapas en la evolución del sistema y, lo que resulta más importante: el establecimiento de las pautas de contacto entre el Estado central y las unidades subnacionales (Agranoff 1992, 2006a). Aunque los aspectos estructurales deben plantearse como un elemento que debe ir más allá de lo estrictamente legal o normativo, pueden realizarse estos estudios para un país concreto y

ofrecer resultados de investigación interesantes si se combinan con otras perspectivas de análisis (Agranoff 1997).

De qué forma se articulan estas relaciones, mediante qué canales se establecen, y en qué medida consiguen generar un equilibrio de poderes entre niveles —formales o informales—, son aspectos clave para entender la lógica de la descentralización en un país, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos. La naturaleza de las relaciones intergubernamentales puede ser muy distinta de un país a otro, más orientada a la cooperación o al conflicto, más basada en reglas formales explícitas o en reglas informales, con la participación efectiva de unos u otros actores —partidos, funcionarios, grupos de interés, organismos internacionales o asociaciones profesionales—, cuyo papel y capacidad de influencia puede variar según cada país. La articulación y el funcionamiento de estas relaciones configuran un área de problemas comunes, en busca de soluciones para conseguir ciertos equilibrios estables a largo plazo.

Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, el estudio de las RIG no configura en sí mismo un marco teórico que sirva para el análisis, sino que es necesario introducir diferentes enfoques y perspectivas teóricas con el fin de analizar las relaciones estructurales de las RIG. De esta forma, para abordar los elementos estructurales de las relaciones intergubernamentales es posible apoyarse tanto en la perspectiva institucionalista como en el enfoque de redes de políticas públicas (policy networks), pues los dos enfoques mantienen conexiones conceptuales con las RIG.

### **1.2.1.1 La perspectiva institucional**

La perspectiva institucional o institucionalismo entiende por instituciones un conjunto de normas, formales e informales, que definen las reglas del juego, delimitando quién es importante, qué acciones se permiten en el proceso, quién puede actuar, bajo qué circunstancias y qué temas son los relevantes. Las instituciones son importantes para explicar los comportamientos de los actores porque aportan un marco de referencia para la acción de los mismos. Además, ofrecen un importante cúmulo de

información a los actores, particularmente sobre el contexto y sobre los demás participantes, a partir de la cual los individuos toman sus decisiones. Las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir, pero no eliminar, la incertidumbre que domina gran parte de la vida social y establecen un cierto grado de estabilidad y equilibrio en las relaciones humanas.

Desde la Ciencia Política se han aportado varias definiciones desde distintos enfoques institucionalistas sobre qué se entiende por instituciones políticas (Peters 2003). Aunque no existe un consenso común en cuanto a su definición, en lo que sí parece que existe un mayor acuerdo es que estas reglas y procedimientos son importantes y que la variable institucional es una herramienta metodológica para explicar los fenómenos políticos y sociales e interpretar el comportamiento de los individuos y de las organizaciones.

La duración de estas reglas y procedimientos será mayor cuanto más sean capaces de moderar y procesar de forma pacífica el conflicto entre los actores estratégicos. Si son duraderas, entonces se entiende que están institucionalizadas.

Las instituciones y las organizaciones tienen una estrecha relación, pero no son lo mismo. Las instituciones (reglas y procedimientos) condicionan el comportamiento de las organizaciones. De esta forma, las organizaciones serían una parte de los actores de esa interacción. A la vez, las organizaciones inciden sobre la creación y evolución de las instituciones, esto es, sobre las reglas y procedimientos.

Las reglas pueden ser diseñadas racionalmente por los hombres, de manera formal y escrita, pero las instituciones también pueden constituir un conjunto de valores y costumbres que van surgiendo a partir del actuar cotidiano de los actores —como algo no deliberado—, e incluso también pueden ser respuestas que los propios individuos dan a las deficiencias institucionales. Estas reglas de conducta informales están ocultas —en el sentido de que no están escritas— pero conforman patrones de interacción que son conocidos, y que pueden llegar a complementar e incluso sustituir a las reglas formales. Por este motivo, las instituciones formales no son suficientes para comprender la dinámica institucional y es necesario observar la implicación de las instituciones informales, que juegan un papel importante.

No obstante, el análisis de las instituciones formales es más sencillo de investigar, dado que los mecanismos son generalmente públicos y oficiales y, por tanto, son más fáciles de identificar. Por el contrario, en las instituciones informales el proceso es menos transparente y, por tanto, los actores clave y los mecanismos se encuentran relativamente ocultos.

Respecto a las relaciones intergubernamentales, éstas se producen en el marco de un sistema político y administrativo en el que intervienen un conjunto de instituciones que tiene un diseño y unas normas de funcionamiento determinadas, donde las relaciones entre las unidades gubernamentales otorgan especial importancia a las normas. La normatividad es importante tanto para las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, como para las relaciones que mantienen los actores político-administrativos entre sí, ya que condiciona, a grandes rasgos, cuáles son los espacios de actuación de los diferentes actores, qué es lo que pueden o no pueden hacer, así como cuáles son algunas de las vías a las que pueden recurrir para obtener recursos y para relacionarse con su entorno, el cual está compuesto por diversas unidades pertenecientes a otros niveles de gobierno. Algunos de estos procesos desembocan en el establecimiento de relaciones de supremacía y subordinación; en otros casos conducen a situaciones de interdependencia.

Dentro de las variantes de la perspectiva institucionalista, el institucionalismo histórico pone el acento en la continuidad en el tiempo de las instituciones y complementa el análisis. Se trata de un análisis del proceso histórico que permite observar el origen, consolidación y transformación de las instituciones (Peters 2003). De esta forma, la creación de una institución genera efectos duraderos, y sigue una trayectoria o evolución que hace que las decisiones tomadas al inicio persistan en el tiempo, como un principio básico de la inercia institucional. Las decisiones que se toman al inicio de una política determinan las decisiones posteriores en el transcurso de una política pública —*path dependence* o dependencia de la trayectoria—. Si al analizar el curso de una política no se tienen en cuenta estas decisiones iniciales, será difícil entender la lógica de su desarrollo institucional (Pierson y Skocpol 2008). De hecho, las distintas trayectorias institucionales se explican por condiciones heredadas del pasado. Por ejemplo, las capacidades del Estado en determinado momento histórico pueden afectar las opciones de política pública en un momento posterior. Sin embargo,

siempre queda abierta la posibilidad de que ocurra algún cambio institucional importante, especialmente durante crisis económicas o políticas (Hall y Taylor, 1996).

De este modo, las relaciones de influencia que se producen entre actores pertenecientes a distintas unidades de gobierno en distintos niveles territoriales se desarrollan en un contexto histórico político y territorial cuyas características son importantes. Así, para conocer y comprender las RIG vigentes en un determinado momento conviene prestar atención a la continuidad o no de los factores que han contribuido a moldearlas en momentos previos. De esta forma, desde el enfoque histórico de las instituciones se concede una gran importancia al peso de las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno.

Así, aplicar una estrategia histórica en el análisis sobre configuraciones institucionales resulta de gran ayuda para identificar conexiones entre ideas, acciones y actores que ocurren a lo largo del tiempo y resalta la importancia del análisis de las configuraciones institucionales (Pierson y Skocpol 2008:22).

### **1.2.1.2 La perspectiva de redes de políticas públicas (policy networks)**

Las redes de políticas públicas representan una perspectiva, dentro de la Ciencia Política, para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de las políticas (Klijn 1998).

En general, la idea de «red» suele ser equiparada a una institución que no tiene una organización o unas normas de funcionamiento formales, por lo que se mueven en una informalidad más o menos conocida. Suelen ser poco jerárquicas entre sus miembros, con relaciones relativamente permanentes y formas de interacción entre los actores que buscan alcanzar sus objetivos en un proceso de política pública (Börzel 1997). Sin embargo, a causa de su dinámica propia y por esas relaciones relativamente estables, las redes se convierten con el tiempo en espacios «cuasi-institucionalizados» con su propia estructura de coordinación, de conflictos y problemas. De esta forma, las redes son instituciones, con diferentes grados de formalidad, pero que reducen la incertidumbre

sobre lo que se espera de los actores implicados en situaciones de toma de decisiones o de desarrollo de actividades. Bajo esta perspectiva, debe entenderse que cualquier enfoque de redes tendrá cierta perspectiva institucionalista.

El concepto de redes de políticas públicas (*policy networks*) permite describir la complejidad de las estructuras de interacción entre múltiples actores, públicos y privados, que desde diferentes niveles territoriales influyen en los procesos de toma de decisiones. Así, las redes de políticas públicas y las características estructurales e institucionales de análisis de este enfoque permiten ampliar y mejorar la investigación sobre las relaciones intergubernamentales.

El modo de abordar los estudios de estas redes se divide principalmente en dos escuelas (Börzel 1997): una es la «escuela de intermediación de intereses», de origen anglosajón, que aplica el concepto de red a toda clase de relaciones y coordinación de los individuos, ampliando de modo tal el campo de estudios que pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales. La otra es la «escuela de la gobernanza», de origen germánico, más cercana a las pretensiones de este estudio, que considera el concepto de red más restringido, como una forma específica de gobernar los asuntos públicos, opuesto al modelo jerárquico y al de mercado, y que está más orientada a las redes de política pública o «redes de gobernanza»<sup>1</sup>, entre actores públicos y privados.

El surgimiento del concepto de gobernanza refleja los cambios que caracterizan actualmente a los Estados, cuya capacidad institucional se deriva cada vez menos de los poderes que otorga la Constitución, y más de la capacidad de intercambio de recursos e intereses con otros actores públicos y privados (Peters y Pierre 2001). El modo de gobernar se convierte en un modelo complejo basado en interdependencias entre todos los actores.

---

<sup>1</sup> Los conceptos de redes de políticas públicas o redes de gobernanza hacen referencia la misma idea de red, en la que los gobiernos adquieren diferentes posiciones en la estructura donde participan con otros actores públicos y privados.

A su vez, dentro de esta «escuela de la gobernanza», Börzel (1997) distingue dos posiciones diferentes para abordar la investigación de redes de políticas públicas:

(i) Por un lado, el concepto de gobernanza se plantea desde una perspectiva normativa con la que se pretende alcanzar una teoría de gobierno que explique el cambio en la forma de gobernar y en la dinámica de las sociedades contemporáneas. En este enfoque, la unidad de análisis integra a todas las interacciones que el Estado tiene con el mercado y con la sociedad y la noción de *gobernanza* o redes representa un cambio real y una forma específica en la gobernanza de las políticas, y en la relación entre el Estado y la sociedad. La caracterización de la gobernanza se mueve, con diferentes intensidades, entre «un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado» (Mayntz 2005). La gobernanza también representa una respuesta al modo de conducción de la sociedad debido al cambio social y a las complejidades crecientes: la sociedad se ha vuelto «dinámica, compleja y diversa» (Kooiman 2005). A veces, la gobernanza se interpreta como un «vaciamiento» en las funciones del Estado a favor de otros actores privados (Rhodes 2005).

Sin embargo, si bien es cierto que el concepto de gobernanza es un reconocimiento a las transformaciones en los modos de ejercer el poder político y de gobernar, en la actualidad no parece que los esfuerzos teóricos puedan abordar una teoría de gobierno propiamente dicha que vaya más allá de reconocerse como una alternativa *positiva* a los mercados y a las jerarquías (Provan y Kenis 2008).

(ii) Por otro lado, para la «escuela de la gobernanza», las redes de políticas públicas (policy networks) son una *herramienta analítica* para examinar las interacciones que se dan entre el Estado y la sociedad en el proceso de una política pública concreta y así comprender las cuestiones que influyen en los resultados de esa política pública. En esta visión, el enfoque es más sectorial y permite un análisis de la estructura de la red de política pública y de los comportamientos de los actores. La estructura de una red de política pública tiene capacidad explicativa de los procesos políticos y de poder que ocurren en su interior ya que se define quién puede actuar, quién es importante, qué

acciones se permiten en el proceso, bajo qué circunstancia o qué temas van a ser considerados relevantes<sup>2</sup>.

La perspectiva de observación de estas redes de política pública es desde el análisis empírico de la dinámica socio-política, desde un enfoque más concreto y basado en el análisis de políticas públicas específicas —estudio de caso—, confiriendo mayor importancia a las relaciones inter-organizacionales e interpersonales para comprender cómo y por qué las redes cambian, cómo las redes afectan a los resultados políticos y cuáles son los intereses que dominan en la red de gobernanza.

La «escuela de la gobernanza» aborda enfoques sobre las redes de políticas públicas que no son excluyentes sino que necesariamente se han de integrar a la hora de abordar un análisis empírico de caso. De hecho, la línea divisoria entre las dos posiciones —la teoría de gobierno y la herramienta analítica— es muy delgada y muchos autores se encuentran a caballo entre ambos enfoques. Por el lado de la creación de una teoría de gobierno, el reconocimiento a las transformaciones en los modos de gobernar supone reconocer un cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Señalar y contextualizar estos cambios mediante un marco teórico se considera una labor fundamental para establecer las novedades más significativas que se están produciendo en el paso de un gobierno jerárquico a otro más relacional con la sociedad.

Pero más allá de esta afirmación y constatación del cambio, se debe considerar que los gobiernos no se mueven con la misma soltura y con las mismas interacciones en las diferentes redes de política pública que se conforman. Los diferentes marcos institucionales estatales influyen en los rendimientos de las estructuras o redes de política pública y también en los comportamientos, percepciones y orientaciones actitudinales de los actores que interactúan en cada uno de los procesos. Por ello, se hace necesario observar las redes de política pública desde un punto de vista empírico y analizar el verdadero desarrollo de estas redes.

---

<sup>2</sup> Dependiendo de la perspectiva institucionalista de cada autor y de su orientación sobre la relación entre estructura y agente, se pueden establecer diferencias entre autores que otorgan mayor poder explicativo a la acción de los actores dentro del proceso (agencia), mientras que para otros autores los resultados de la política pública se encuentran en la estructura de la red (Marsh y Rhodes 1992; Marsh 1998).

### **1.3 Relaciones intergubernamentales y niveles de análisis**

Para conectar el análisis de las relaciones intergubernamentales con el enfoque institucionalista y el enfoque de redes de política pública, varios autores (Marsh y Rhodes 1992; Marsh 1998; Daugbjerg y Marsh 1998), recomiendan realizar las investigaciones a partir de la perspectiva de los tres niveles de análisis, macro, meso y micro, que son comunes en la Ciencia Política. Los tres niveles de análisis aparecen interactuando unos con otros pero, desde el punto de vista analítico, se pueden separar y ayuda a organizar los niveles de investigación. Cada nivel está asociado con objetos y objetivos de análisis diferentes dentro de una red de política pública y, por tanto, se integran con enfoques complementarios. Los tres niveles son importantes por las interacciones que se dan entre ellos y refuerza la capacidad explicativa desde un punto de vista estructural.

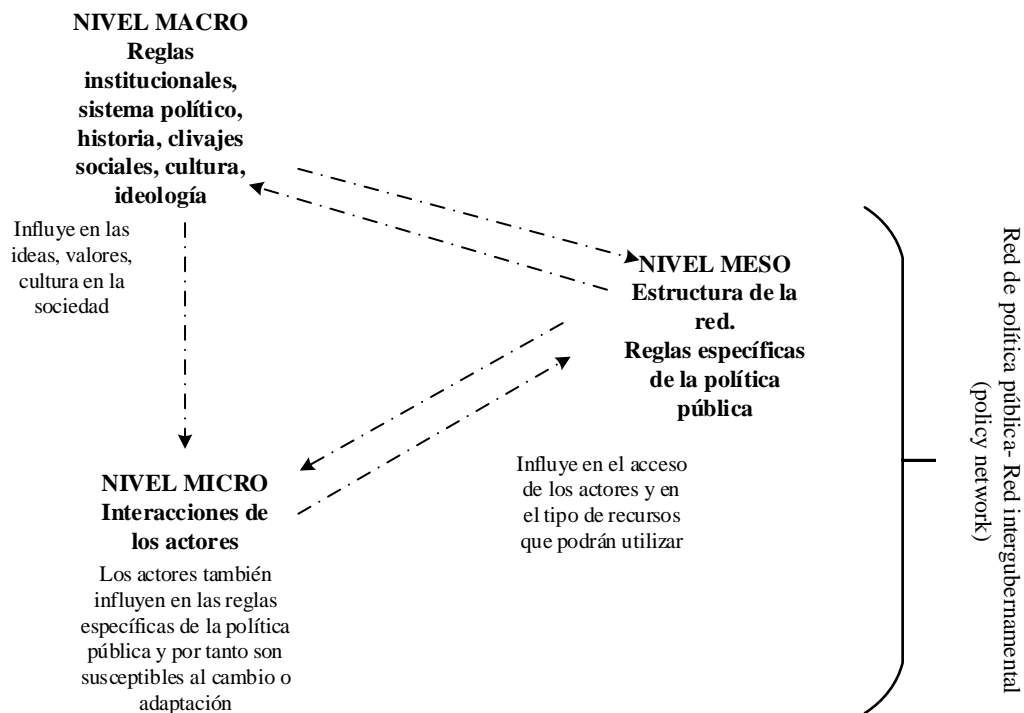
El nivel macro se identifica con los elementos institucionales del sistema político general del Estado, así como con variables macroeconómicas, sociales, culturales e históricas del contexto. El nivel macro influye en el nivel meso, definiendo las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando determinadas estructuras. También influye en el nivel micro reproduciendo valores y opiniones en la sociedad.

El nivel meso y el nivel micro forman parte de la red de política pública que se debe analizar, esto es, un subsistema. Ambos niveles se van a asociar con el enfoque de redes de políticas públicas, como instrumento analítico que permite estudiar un caso concreto de política pública. El nivel meso hace referencia a la estructura de la red y a sus elementos institucionales sectoriales. Este nivel constituye el entorno inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro.

El nivel micro hace referencia al comportamiento de los actores, de forma individual y grupal y que está mediada por las normas del nivel meso, por la posición que ocupan en la estructura y por las relaciones con el resto de actores. A su vez, las acciones de los

individuos inciden en la estructura meso, dado que los actores tienen capacidad de politizar sus intercambios y de tratar de participar en los procesos de regulación y redefinición de las reglas de la política pública.

**Figura 2.** Niveles de análisis e influencia mutua



Fuente: Elaboración propia, modificado de Molina (2008).

### 1.3.1 El nivel macro de las relaciones intergubernamentales

Aunque ha habido una tendencia en el análisis de redes a examinar el proceso de las políticas públicas sin incluir la importancia de las instituciones estatales (Daugbjerg y Marsh 1998:54) el nivel macro es importante puesto que las redes de política pública ocurren en un contexto, en un sistema político, que tiene sus características particulares que influyen en las estructuras de la red y sus resultados en el nivel meso de análisis (Marsh y Rhodes 1992; Marsh 1998; Daugbjerg y Marsh 1998:62-67).

Los elementos institucionales del nivel macro son importantes para la configuración de las RIG y se deben tener en cuenta la influencia de variables tales como el contexto económico, político o ideológico, porque son factores que influyen y moldean la estructura de las políticas públicas. Un acercamiento a las estructuras del Estado, al contexto político o a los cambios ideológicos ayudan a explicar por qué una política pública —y su red— varían dentro del sistema político. Este nivel macro, que hace referencia a elementos del Estado, puede ayudar a responder por qué unas políticas públicas ofrecen mayor coordinación entre los actores, por qué predomina el conflicto, por qué se observan redes más jerarquizadas o por qué unos actores tienen más poder de influencia que otros dentro de la red. De la misma forma, se pueden encontrar explicaciones a los resultados y hacer comparaciones entre sectores o países.

Las relaciones intergubernamentales se producen en el marco de un sistema político y administrativo en el que intervienen un conjunto de instituciones que tienen un diseño y unas normas de funcionamiento determinadas. De hecho, las relaciones intergubernamentales tienen lugar, precisamente, en un contexto de relaciones entre unidades gubernamentales, que otorgan especial importancia a las normas.

Además de los aspectos legales y normativos, existen variables del sistema político que son especialmente significativas para el análisis de las relaciones intergubernamentales. Si se tiene en cuenta que las relaciones multinivel «se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político, en los distintos niveles de agregación territorial» (Jordana 2001:6), es necesario introducir la relación entre las RIG y el sistema político, como variable explicativa. Hay varios elementos clave en un sistema político nacional que tienen efectos en el nivel meso. Entre estas variables se encuentran:

(i) El papel de la ideología dominante de las élites, que en un determinado momento pueden influir en opciones diferentes sobre el modelo de Estado. Así, la construcción política de los intereses territoriales no es estática y puede cambiar con el transcurso del tiempo, haciendo pendular los procesos de organización territorial entre las diferentes preferencias sobre la centralización, la descentralización, la cooperación, el conflicto, el pluralismo o la unidad.

La posición ideológica de las élites dirigentes o de los partidos políticos en el poder suele situarse entre los extremos de la derecha y de la izquierda. Entre ambos existe un amplio abanico de opciones que influyen en la visión de las relaciones entre el centro político y la periferia, tanto en países unitarios como en países federales.

Así, las opciones políticas más conservadoras suelen situar el territorio en una opción centralista, limitando la distribución del poder, mientras que las opciones más liberales o progresistas suelen situarse en visiones más descentralizadas, aumentando el pluralismo. No obstante, esto no debe ser tomado de forma automática, dado que la ubicación ideológica puede estar atravesada por otras configuraciones o “cleavages” sociales en los que un dirigente político se puede situar.

(ii) Las estructuras gubernamentales son un ámbito importante porque las instituciones configuran las pautas de interacción social. Para Agranoff (1997) los sistemas de gobierno varían considerablemente en: a) el número de unidades de gobierno implicadas; b) el grado de formalización del sistema, en tanto que federal o unitario; c) los papeles atribuidos a los distintos niveles en materia fiscal, particularmente el porcentaje que sobre el total de ingresos públicos supone lo recaudado por cada uno de ellos; y d) las pautas administrativas, como la asignación del personal o las responsabilidades relativas a la prestación de los servicios.

De esta forma, Daugbjerg y Marsh (1998) establecen que la influencia de estas estructuras tiene mucho que ver con la configuración de un Estado fuerte o un Estado débil. La estructura del Estado puede ser un elemento que facilita la coordinación de la acción del Estado y concentra poder en algunos sectores de política, mientras que en otros sectores puede impedir la coordinación, haciendo que el poder se encuentre disperso entre un largo número de actores estatales. Por tanto, el modelo de acceso de los grupos de interés a los procesos de formulación e implementación de las políticas, la mayor o menor apertura de estas redes de políticas públicas, o si existe un mayor grado de centralización, de jerarquías o de inclusión de organizaciones de intereses, también afecta a la actuación pública y a las RIG (Agranoff 1997).

Aunque las estructuras del Estado suelen ser generalmente estables por largos periodos, también puede ocurrir que cambie (Daugbjerg y Marsh 1998). En Estados con

algún grado de descentralización, un gobierno subnacional puede ser el actor hegemónico en una red de política pública por un largo periodo, ya sea porque los otros gobiernos subnacionales son demasiado débiles para obtener acceso a la red, o simplemente porque no están interesados. Sin embargo, con el tiempo puede ocurrir que otros actores estatales, e incluso actores públicos no estatales, traten de entrar en la red, estableciendo alianzas u otras formas de intermediación, especialmente si toman conciencia de los beneficios/costos políticos y económicos de no estar dentro de la red. Por tanto, en Estados descentralizados y con débiles mecanismos de coordinación, existe la posibilidad de que varios actores nuevos entren en una red cerrada (policy communitie) convirtiéndola en una red flexible (issue network). Por otro lado, en Estados descentralizados con buenos mecanismos de coordinación, la transformación de la red se realizará de forma más ordenada. En cualquier caso, si lo que se quiere es evitar que la red pierda su capacidad de acción política, solo se permitirá integrar la red por un número limitado de actores.

(iii) El papel de los partidos políticos. Factores tales como el número de partidos y su grado de estabilidad, la eventual necesidad de formar gobiernos de coalición, el grado de fragmentación del sistema de partidos, su coherencia e ideología, posiciones en la política general, los efectos electorales o la representación en las asambleas legislativas, son elementos que afectan al modo de adopción de decisiones y, en consecuencia, a las políticas producidas (Agranoff 1997).

Por tanto, el sistema de partidos políticos es una variable que puede desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales y territoriales, porque tienen la capacidad de favorecer los intereses de determinados grupos y permitir el acceso y limitar a otros en los procesos de elaboración de políticas.

Las relaciones entre partidos, niveles de gobierno y administración no pueden dejar de considerarse en el análisis de las estructuras estatales y en las relaciones existentes entre distintos niveles de gobierno. Las RIG están vinculadas a la acción política, de manera que hay que considerar que cada uno de los niveles territoriales de gobierno son escenarios de competencia política donde entran en juego los prefectos, alcaldes y otras autoridades subnacionales. En este sentido, los actores de las diferentes unidades de

gobierno gestionan y entienden las RIG como una oportunidad y/o como un riesgo para mantenerse en el poder o para alcanzar el poder (Ramos et al. 2006). La relación entre los políticos del nivel central —presidente y legisladores— y del nivel subestatal serán los detonantes de que se desarrolle un modelo u otro de descentralización.

Una explicación sobre estas relaciones se encuentra en Garman, Haggard y Willis (2001). Estos autores observan que la estructura interna de los partidos influye en la configuración de la descentralización y, por tanto, en las relaciones intergubernamentales. En aquellos partidos políticos que tienen una estructura administrativa centralizada o vertical (jerárquica), los responsables nacionales del aparato político controlan las carreras de los legisladores nacionales. Esto conlleva que los legisladores sean más leales a la cúpula del partido, tendrán pocas presiones para descentralizar y las negociaciones intergubernamentales sobre aspectos de la descentralización, entre ellas la fiscal, favorecerá un sistema que refleja las posiciones centralistas. Por el contrario, en aquellos partidos políticos que tienen una estructura administrativa menos centralizada, la carrera de los legisladores nacionales depende de los cuadros regionales —del presidente del partido en las provincias—. En este caso, tanto los líderes regionales como los propios legisladores nacionales presionarán para la aprobación de una legislación que conceda mayor descentralización a las unidades regionales, dado que las carreras de estos políticos dependen de los éxitos políticos en su territorio. Por tanto, para estos autores, se observa un fuerte vínculo entre el grado de descentralización o fragmentación de los partidos políticos y la posterior descentralización del Estado: dependiendo de quién ostente el control de las carreras de los legisladores dentro del partido —los líderes nacionales o los cuadros regionales— se constituirá un modelo u otro de descentralización.

Por otra parte, el poder que detentan las élites regionales y locales en el ámbito político nacional, sea de manera directa o a través de la intermediación de los partidos políticos, se constituye en un factor relevante, pues si este es excesivo y sobredimensiona los intereses de los regionales o locales sin una visión articuladora, pierde su carácter de facilitador de procesos de interacción, llegando incluso a producir exaltaciones de actitudes de tipo localista o regionalista, en detrimento de una visión compartida de desarrollo nacional (Arandia 2002).

### 3.1.1 Modelos de relaciones intergubernamentales a nivel macro

Los modelos de relaciones intergubernamentales de Wright (1997) se han convertido en una referencia indispensable en este tipo de investigaciones para determinar el patrón de relaciones en un país o comparar entre países. Los tres modelos de Wright son los siguientes:

(i) El modelo de autoridad coordinada, donde los diferentes niveles de gobierno —Estado central y gobiernos intermedios— tienen una relación de igualdad y son autónomos. Este modelo se considera como un modelo de federalismo dual, en el cual las relaciones de autoridad son autónomas, es decir, están separadas de poder y control. La separación se caracteriza por la existencia de ámbitos de actuación propios de cada nivel de gobierno, de manera que apenas existen espacios de contacto, puesto que la pauta de autoridad que prevalece es la autonomía.

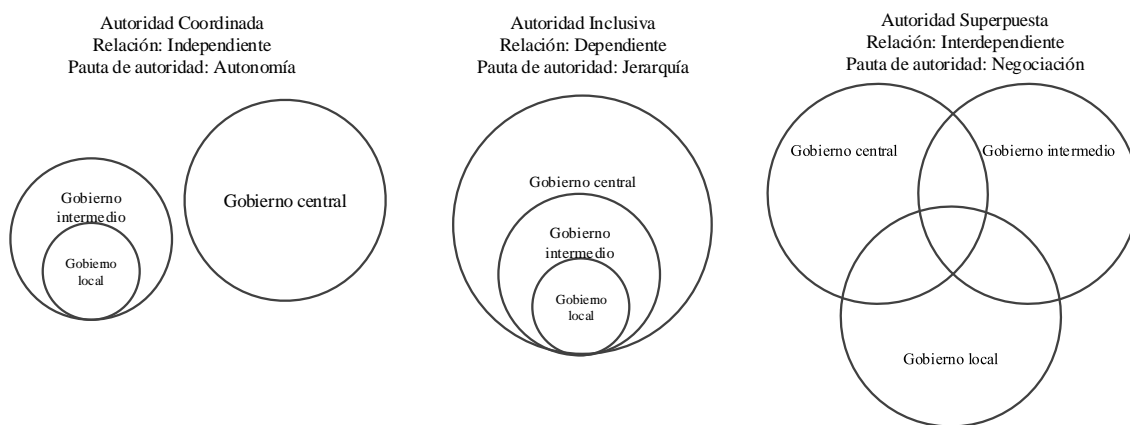
(ii) El segundo modelo de Wright es el modelo de autoridad inclusiva. Los gobiernos subnacionales son simples apéndices del gobierno nacional, que domina en un sistema centralizado y, por tanto, la pauta de autoridad que prevalece en este modelo se basa en el predominio de las relaciones de jerarquía. El Estado central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central en los territorios.

(iii) Finalmente, el modelo de autoridad superpuesta, en el que predomina la pauta de la negociación y se corresponde con un federalismo cooperativo. La negociación debe entenderse que incluye la competición, conflicto y coerción entre gobiernos —y sus funcionarios/autoridades públicas— del nivel nacional y de los niveles subnacionales. Los contactos y los intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos. Quedan pocas esferas de autonomía, ya que prácticamente todas las relaciones se dan en los espacios de interdependencia.

El modelo de autoridad superpuesta se constituye en paradigma del funcionamiento de Estados en los que se producen complejas relaciones inter-organizativas y entre organizaciones de esferas territoriales de gobierno distintas. Es el modelo más complejo

de los tres, pero es el más representativo de la mecánica que siguen las RIG en los sistemas políticos descentralizados (Ramos et al. 2006).

**Figura 3.** Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales



Fuente: Wright (1997:105)

Aunque los modelos propuestos en la obra de Wright se han convertido en una práctica común, se tratan de modelos puros (1997:104) y se sitúan en un nivel de análisis macro. Los modelos representan el conjunto de relaciones de autoridad que se dan en la totalidad y no muestran las complejidades, relaciones y entramados de las diferentes políticas públicas, por tanto, es a este nivel macro, al que corresponden los modelos propuestos.

Establecer estos modelos puros no significa que, de forma comparada, el sistema de RIG en un país dado, se ajuste de forma exacta a alguno de ellos. Incluso, dada la cantidad de variables que influyen en los procesos de descentralización en sistemas federales o unitarios, quizás se pueda observar que, de forma general, en los asuntos públicos predomina uno de los modelos o que incluso pueda proponerse la existencia de algún tipo de modelo combinado o pueden surgir configuraciones relativamente distintas.

### **1.3.2 El nivel meso de las relaciones intergubernamentales**

Una red de política pública forma un subsistema que se corresponde con los niveles de análisis meso y micro. El nivel meso hace referencia a la estructura concreta de la política pública y a sus elementos institucionales sectoriales, mientras que el nivel micro hace referencia al comportamiento —agencia— de los actores, de forma individual y grupal, que viene determinado, en parte, por la propia estructura de la red.

De esta forma, el análisis de *policy networks* entiende que cada sector de actividad pública conforma una red que tiene características propias que condicionan la cantidad, variedad y contenidos de las RIG. La acción pública, dentro de un área sectorial concreta, tenderá a implicar a diversas organizaciones ligadas a la formulación e implementación de los diversos programas, y por tanto, existirá una variedad de actores públicos y privados interesados en estos ámbitos. Las RIG están vinculadas a estos procesos de interacción que se producen en las distintas fases de las políticas públicas y en las distintas áreas de política pública.

Esta red de política pública conforma un marco político-institucional sectorial, que tiene su propia estructura, sus propias normas y modelos de interacción de la política pública concreta por las que los actores se guían en el proceso. El marco institucional y, en especial, el modo en que se distribuyen las responsabilidades conforman las «reglas del juego», donde los distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias dando lugar a diversos escenarios de interdependencia que, solo en parte, están previstos y regulados legalmente. De hecho, hasta las instituciones más desarrolladas dejan muchas zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales (Morata 1991; Ramos et al. 2006).

Por tanto, la estructura que se conforma en el *policy network* posee un poder explicativo, puesto que afecta tanto al proceso de las interacciones de los actores como al resultado de la política, definiendo quién puede actuar, quién es importante, qué acciones se permiten en el proceso, bajo qué circunstancia o qué temas van a ser considerados relevantes. La estructura de las relaciones entre las organizaciones implicadas varía en función del grado de dependencia que cada una de ellas tenga

respecto de las otras. Esta dependencia viene condicionada por la importancia de los recursos que controlan, que en cada organización pueden ser distintos, y por tanto no todos los actores tienen igual poder. Los recursos pueden ser *materiales*, como los recursos financieros, la información, cargos partidarios o gubernamentales, etc., y también *no materiales*, como la adopción de posiciones políticas, manifestaciones públicas, legitimidad social a través de la transferencia de poder simbólico o la delegación de autoridad formal en determinados ámbitos (Subirats et al. 2008). La estructura de las relaciones entre los actores y su localización en la red tiene importantes consecuencias porque generan patrones de relaciones que pueden adquirir diversas formas de intercambio, desde la cooperación, el conflicto, la cooptación o la exclusión.

Para observar estos elementos, se debe prestar atención a las siguientes dimensiones de una red (Chaqués, 2004):

- El tamaño de la red, esto es, el número de actores, que indica si son redes de política pública abiertas —con pluralidad de actores— o cerradas —formadas por pocos actores—.
- El tipo de actores muestra quién tiene la legitimidad y el reconocimiento por parte de las autoridades públicas como interlocutores válidos para ser representantes de intereses ante una política pública —o sector— que se trate. En el caso de las RIG los actores que se encuentran interrelacionados son principalmente el gobierno central con uno o varios niveles de gobierno.
- La estructura indica la posición espacial de los actores dentro de la red y la capacidad que tienen para actuar y tomar decisiones.
- Las relaciones de poder, a partir de las pautas de interacción que predominan en cada red de política pública. Las relaciones pueden ser más o menos simétricas, estar más o menos controladas —jerarquizadas— por el gobierno central o bien organizarse a favor de un grupo social concreto. Así, se pueden observar relaciones de captura, predominio jerárquico de los actores públicos, pluralismo, corporativismo, relaciones clientelares, entre otras.

- El grado de institucionalización de la red, entendida como el grado de estabilidad de las reglas de juego, formales e informales, que definen las relaciones de poder entre los actores públicos y privados. El grado de institucionalización de la red reduce, en parte, la incertidumbre en el comportamiento de los actores, contribuye a crear una forma de entender los problemas y la orientación ideológica de la política pública.

Aplicado a una estructura de RIG, se debe tener en cuenta que la reglamentación de las transferencias de competencias configura las posiciones de los diferentes gobiernos territoriales y los diferentes recursos para la gestión de sus atribuciones. Entre estos recursos, la política fiscal es un elemento importante porque determina las competencias y mecanismos para la percepción y distribución de los recursos económicos y refleja el entrecruzamiento de factores políticos y económicos. El éxito de estos mecanismos depende de muchos factores, incluyendo no sólo los incentivos asociados con la estructura de gobierno, sino las interacciones entre la estructura de gobierno con otras instituciones formales e informales en el país.

Las leyes no establecen el contenido de todas y cada una de las acciones pero sí constituyen directrices generales. Las ambigüedades del lenguaje permiten, por otra parte, un considerable grado de discrecionalidad en la interpretación de las normas. Más importante aún es el hecho de que las leyes son permisivas más que directivas: establecen lo que los actores que formulan las políticas o los ciudadanos pueden hacer, pero no lo que no deben hacer. En este sentido, el carácter formal e informal que ocurre al mismo tiempo en las acciones estatales es lo que hace que el concepto de relaciones intergubernamentales sea imprescindible para entender el funcionamiento del Estado moderno en su funcionamiento cotidiano (Agranoff 1992), así como para establecer las bases de referencia para la formación de una posible normativa sobre su funcionamiento.

La estructura de estas RIG puede variar de un país a otro, e incluso dentro de un mismo país se puede tener una estructura de RIG para unas unidades (regiones o provincias) y otra estructura para otras unidades subnacionales, por lo que estaríamos

hablando de relaciones intergubernamentales asimétricas (Ramos et al 2006, López Aranguren 1999).

Si bien el estudio comparado de las RIG ha de trascender el marco legal, éste no debe ser ignorado (Agranoff 1992). Independientemente del carácter formal de determinadas prácticas y conductas intergubernamentales, la normatividad es básica en la configuración y funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones. Las consecuencias de las leyes afectan tanto a los gobiernos como a la sociedad, rigen los procedimientos de las políticas públicas, dan un contenido programático a las declaraciones políticas, afectan a los recursos de las organizaciones públicas, sancionan derechos y obligaciones y crean expectativas entre los ciudadanos.

### **3.2.1 Modelos de relaciones intergubernamentales en el nivel meso**

Aunque se pueden proponer varios modelos de redes de políticas públicas en atención a los aspectos mencionados, el tamaño de la red y el tipo de actores son dos aspectos importantes que condicionan toda la estructura de la red y sus relaciones. De esta forma, existen dos modelos que están caracterizados por situarse en los extremos de una red cerrada y una red flexible (March y Rhodes 1992). Entre ambos caben distintas posibilidades:

El primer modelo puede caracterizarse por ser un proceso cerrado en el que participan un número reducido de actores, que forman una *comunidad política* (policy communitie). Se encuentra aquí una red de política pública de carácter elitista o corporativo local, donde solo participan actores con cierta relevancia, con relaciones estables y formales, con acceso restringido e incluso existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Los actores que participan en esta comunidad intercambian información y llegan a consensos de una forma frecuente y formalmente institucionalizada. Asimismo, el consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos y la forma en que deben ser resueltos. Existe un relativo balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues

todos ganan si la comunidad persiste. Este tipo de red es propio de aquellos sectores o sub-sectores en los que se combina un alto grado de integración de los intereses privados en estructuras organizativas comunes, lo que les permite monopolizar la representación y una acción centralizada y de amplio alcance por parte del Estado.

En el otro extremo, el segundo modelo puede definirse por ser un proceso abierto, siguiendo una dinámica pluralista donde participan una diversidad de grupos de interés a través de un proceso de negociación abierta. Marsh y Rhodes (1992) llamaron a este modelo como *redes de asuntos* (issue networks), donde las relaciones entre los múltiples actores tienen escaso valor por basarse solo en consultas y no en la decisión o negociación, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones. Además, estos participantes tienen contactos irregulares en cuanto a su intensidad y frecuencia, entran y salen continuamente de la red de política pública, con muy diversos grados de compromiso mutuo. El Estado, por su parte, queda reducido al papel de garante de las reglas formales que cada miembro debe respetar mientras persigue sus propios fines. Este tipo de red se da, principalmente, en aquellos escenarios en los que los intereses privados privilegian la acción individual sobre la colectiva en arenas donde el recurso en competencia es, básicamente, algún tipo de reglamentación. Asimismo, se desarrollan generalmente en áreas nuevas donde ningún grupo tiene un dominio establecido o donde no existen instituciones establecidas que posibiliten la exclusión.

La estructura de la red de política pública se mueve en un continuo entre ambos modelos, donde caben diferentes modalidades. No obstante, es posible también preguntarse por el modo de gobernarse o gestionar estas redes. Se considera que un modelo puro de *issue networks*, al ser redes de carácter muy flexible, difícilmente tendrán una estructura de gobierno que gestione las interacciones de los miembros. Por tanto, al hablar de estructuras o modos de gobierno en las redes se está haciendo referencia, por lo general, a las redes más cercanas a las características de una *policy community*. Aunque todas las redes comprenden una serie de interacciones entre los participantes, un enfoque sobre la gobernanza implica el uso de las instituciones y de las estructuras de autoridad y de colaboración para asignar recursos y para coordinar y controlar la acción conjunta a través de la red como un todo.

De este modo, Provan y Kenis (2008, 2009) proponen tres tipos generales de estructuras de gobierno de la red y justifican la adopción de una forma frente a otra y el impacto que pueden tener en los resultados de la red.

(i) La forma más común de la gobernanza es el «gobierno participante» o «gobierno compartido». Para estos autores, cuando la red de gobierno es compartida, todos los miembros que forman parte de la red toman todas las decisiones y cogestionan su actividad dentro de la red. No hay una entidad administrativa formal que lidere el proceso porque la red actúa colectivamente, lo que significa que todos los miembros de la red participan en igualdad de condiciones, y los participantes tienen un alto compromiso con los objetivos de la red. Por tanto, el «gobierno compartido» depende en gran medida de las acciones recíprocas de los participantes. El logro de los objetivos se determina por el grado en que las relaciones de la red son relativamente iguales y el liderazgo se dispersa y se comparte. El proceso de toma de decisiones está descentralizado entre los miembros, que generalmente forman una red de pequeño tamaño.

La ventaja de esta estructura de gobierno es la existencia de la participación y el compromiso de los miembros, pero suelen presentar problemas de ineficiencia y dificultades para alcanzar consensos (Milward y Provan 2006:22).

(ii) La segunda estructura de gobierno de una red que proponen Provan y Kenis (2008, 2009) es a través de una «organización líder». En este caso, el gobierno de la red está centralizado en una organización principal que administra o coordina las actividades del resto de miembros para alcanzar sus objetivos comunes que, en algunas ocasiones, coinciden con los propios objetivos de la organización líder.

Los autores encuentran que la existencia de una organización principal o líder es un determinante significativo del grado de colaboración en una red. La centralización de las funciones de administración en una organización principal facilita la integración y la coordinación, especialmente cuando existe un alto número de organizaciones involucradas. El proceso de toma de decisiones está centralizado en virtud de un acuerdo o por las características de la organización líder, especialmente por sus recursos y legitimidad para desempeñar este rol de liderazgo. Por tanto, la red se convierte en un

gobierno altamente centralizado y negociado, donde pueden existir relaciones asimétricas de poder.

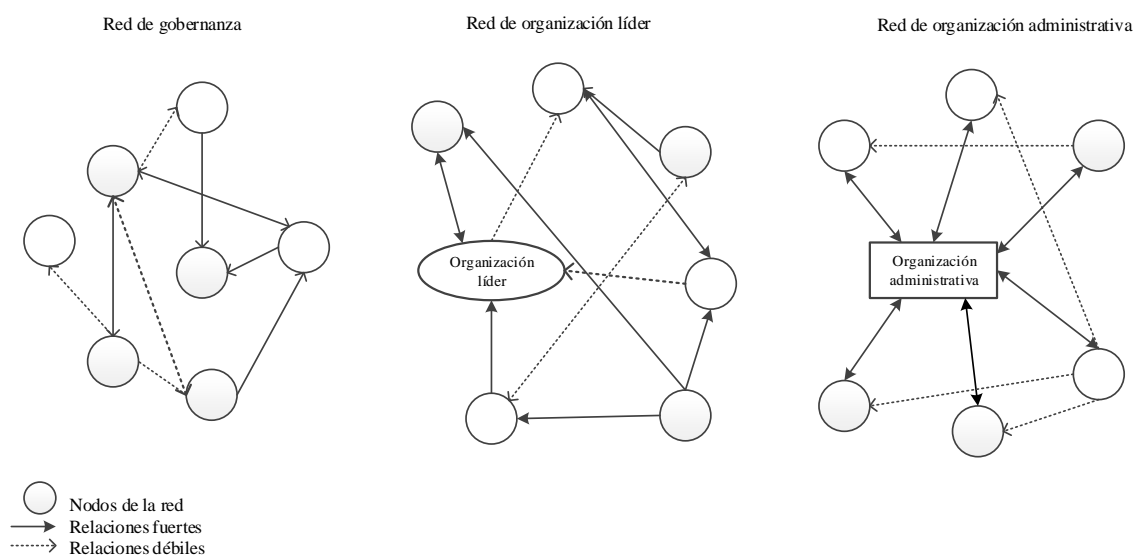
La ventaja más clara de esta estructura es el logro de la eficiencia mediante una dirección clara (Milward y Provan 2006:22), aunque el dominio de la organización líder fomenta la falta de compromisos por los miembros.

(iii) La tercera estructura de red identificada por Provan y Kenis es la «red de organización administrativa» (2008, 2009). Esta estructura es una entidad separada y establecida para el único propósito de gobernar la red y sus actividades, desempeñando un papel clave en la coordinación y el mantenimiento de la red. Los miembros de la red interactúan unos con otros, pero la estructura administrativa, como organización principal y externa a la red, funciona como gobierno centralizador.

Una organización administrativa puede hacer referencia a una sola persona, a modo de «facilitador de la red» o «gestor de la red» o puede ser una organización formal, con su propio directivo y personal propio, como si fuera una junta directiva o una junta gestora. En este caso, el proceso de toma de decisiones de la red es un sistema mixto, en el que se integra personal directivo de la administración y representantes de cada organización participante en la red.

La ventaja de esta forma de organización es que la administración y coordinación es continua y los miembros clave están involucrados en la gestión (Milward y Provan 2006:22), aunque el problema que puede ocurrir es que se perciba cierta jerarquía e incluso que haya cierta complejidad en la administración.

**Figura 4.** Modelos de estructuras de gobierno en las redes



Fuente: Provan y Kenis (2009)

La idea que se plantea con estos tres tipos de estructuras de gobierno de una red es que las redes no siempre son estructuras auto-gobernadas o auto-dirigidas, sino que pueden tener estructuras muy formalizadas e incluso jerárquicas.

Cada forma tiene sus propias fortalezas y debilidades y su elección depende de ciertas características estructurales como el grado de confianza, el tamaño —número de participantes—, los objetivos, y la naturaleza de las actividades, especialmente si existen diferentes responsabilidades entre los miembros. Por ejemplo, el tamaño puede determinar la elección de la estructura más eficaz: cuanto mayor sea el número de participantes en una red, mayor será la necesidad de un líder o de una red de organización administrativa (Provan y Kenis 2008, 2009). Además, la importancia de las actividades de una red podría conducir a resolverlos con diferentes formas de estructura de red: un pequeño problema o actividad podría abordarse mediante una pequeña red auto-gobernada, mientras que un gran problema o responsabilidad como el transporte o el desarrollo económico regional puede requerir una estructura más centralizada. La estructura del gobierno de la red también dependerá de la naturaleza de sus procesos de trabajo necesarios, o de las tecnologías. De este modo, cuando el

principal propósito de una red es el intercambio de información, la gobernanza es fácilmente compartida entre los participantes y el grupo no formal proporciona todo el liderazgo que se necesita para que la red sea efectiva. Sin embargo, si aumenta el alcance y la variación de las tareas de los miembros de la red, el nivel de centralización también puede aumentar.

### **1.3.3 El nivel micro de las relaciones intergubernamentales**

Finalmente, es necesario observar el análisis a nivel micro, que hace referencia a los miembros de estas redes y su comportamiento individual y grupal. Tal como se ha hecho referencia en el nivel meso, los recursos están distribuidos de forma desigual, lo que produce diferentes posiciones de poder y de influencia al interior de la red, ya sean organizaciones o individuos. Desde una perspectiva institucional, los actores no son totalmente libres en sus elecciones y decisiones porque dependen de las posibilidades y restricciones provenientes tanto de la estructura de la red como del contexto político-institucional macro, más aun en un contexto de RIG donde el apego a la normatividad debe tenerse en cuenta. Esta limitación no solo afecta a la forma y capacidad de influencia de los intereses, sino también al contenido de esos intereses y a las preferencias de los actores implicados (Scharpf 1997).

De esta forma, para una parte de la perspectiva institucional, las conductas de los individuos implicados en las RIG no serían tanto el resultado de cálculos elaborados de manera autónoma sino el resultado de la aplicación de una «lógica de lo apropiado» (March y Olsen 1997) que estaría condicionada por el repertorio de pautas normalizadas de actuación previstas en los mecanismos institucionalizados existentes. La *lógica de lo apropiado* no solo tiene en cuenta los comportamientos de los actores que se ajustan a las instituciones formales, sino que también debe incluir aquellos comportamientos o acciones de los actores que pueden estar reflejando procedimientos políticos informales, asentados o que forman parte del sistema social, que no siempre se ajustan a la legalidad, pero sí a lo apropiado del contexto.

Scharpf (1997) destaca en este punto que la estructura de la red, conformada como una institución, es la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Así, Scharpf identifica *modos de interacción*, refiriéndose a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros y que están, en gran medida, condicionadas por el contexto institucional en el que dichos actores se desenvuelven. Ejemplos de modos de interacción son, para este autor, la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica. Son formas de interacción que se ven condicionadas por las estructuras institucionales —la estructura de la red— de cada área de política pública. Según el autor, en un contexto fuertemente organizado (*policy communities*), todos los modos de interacción mencionados anteriormente serían posibles. Por el contrario, en un contexto menos organizado, caracterizado por la existencia de redes de actores poco estructuradas (*issue networks*), los modos de interacción más probables serían la acción unilateral o la negociación, en tanto que el voto mayoritario o la dirección jerárquica serían casi imposibles (Scharpf 1997:46-47). Tales relaciones pueden llegar a tomar formas muy distintas, que deben ser determinadas empíricamente.

No obstante, la estructura de la red y las instituciones no son tan determinantes ya que los agentes pueden decidir otras acciones y romper las reglas establecidas, fuera de todo pronóstico (Scharpf 1997; Hay 2008), o aprovechar *ventanas de oportunidad* (Kingdom 1995). Así, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera definitiva, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas, definidas tanto por el entorno institucional como por sus preferencias, estrategias e intereses. De esta forma, los resultados de una política pública pueden mantenerse estables o cambiar totalmente en función de las decisiones estratégicas de los actores dentro de la estructura, bien sea debido a factores endógenos o exógenos de la red. La clave para este cambio estará en los incentivos que se encuentran para fomentar el cambio.

Tanto la actuación bajo la *lógica de lo apropiado* como la actuación *rupturista* son opciones que el institucionalismo recoge como modelos de comportamiento. Sin

embargo, las instituciones producen a la vez ambas posibilidades y dependerá de la agencia de los actores en juego. Existen actores que se guían por la lógica de lo apropiado, lo que no quiere decir que no tengan estrategias ocultas para alcanzar sus intereses. Otros actores que, a pesar de la influencia estructural, toman acciones deliberadas de ruptura o son más proclives a aprovechar las oportunidades, aunque esto suponga entrar en conflicto con el resto de actores. Ambos comportamientos son deliberados dentro de las propias estructuras institucionales. Dependerá de la capacidad y percepción, como opciones políticas de cada uno de los actores.

### **3.3.1 La gestión intergubernamental**

Dentro del nivel micro se sitúa el enfoque de la Gestión Intergubernamental (GIG), que está estrechamente relacionado con las RIG, pero ambos tienen un nivel de análisis distinto. La diferencia básica es que las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de *interacciones* entre unidades, mientras que la GIG hace referencia a la *ejecución* cotidiana de dichas interacciones (Agranoff 1997:125).

Esta ejecución cotidiana se refiere a la actuación de los gestores públicos de los diferentes niveles territoriales de gobierno ya que desempeñan un papel clave en la implantación de programas intergubernamentales. Por tanto, la gestión intergubernamental, entendida como el conjunto de relaciones e intercambios cotidianos entre las distintas unidades de gobierno, especialmente en los procesos de toma de decisiones, es un enfoque más pragmático, que forma parte del estudio de las RIG a nivel micro. Las GIG tratan no sólo del intercambio de información, sino del intercambio intensivo de otros recursos que se encuentran bajo responsabilidad compartida, por lo que necesitan contactos relativamente permanentes y estables entre los actores.

Wright (1997) considera tres particularidades vinculadas a la GIG: (i) se orienta a la resolución de problemas; (ii) es un medio para comprender y actuar en el sistema tal y como es, lo cual supone incluir consideraciones estratégicas acerca de cómo y por qué se producen intercambios entre unidades de gobierno; (iii) hace énfasis en los contactos

y el desarrollo de redes de comunicaciones. Por tanto, la GIG hace referencia a un nivel micro de análisis donde los actores, políticos y/o técnicos, no tienen como objetivo cambiar ningún aspecto fundamental del sistema político-administrativo, sino dar respuesta a problemas concretos ligados al funcionamiento cotidiano de las políticas y programas públicos.

Según Agranoff (1993:102) una vez establecido el marco básico de las RIG, la escena pasa a ser primordialmente rutinaria y administrativa, si bien siguen existiendo juegos en los que participar. Por tanto, es posible afirmar que la GIG es un elemento importante que se sitúa dentro de las RIG, pero primero hay que revelar el modo que en las RIG tienen lugar.

## **1.4 Cooperación, coordinación y conflicto en las relaciones intergubernamentales**

La interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas político-administrativos. Pero la interdependencia no conlleva automáticamente a la formación de relaciones solidarias, ni a una distribución del poder equitativa en una estructura no-jerárquica. De hecho, las relaciones que se dan en espacios multinivel incluyen la cooperación, la coordinación, el conflicto o la articulación y estas relaciones pueden darse a la vez, dado que la presencia de uno no significa que el otro no aparezca (Wright 1997:624-625).

Dado que las RIG operan a través de una notable variedad de mecanismos, es necesario determinar en cuál de los ámbitos descritos actúan los instrumentos existentes en el sistema político a fin de poder interpretar lo que se está observando e identificar cómo se realiza la interacción dentro de un sistema en el que operan tanto mecanismos institucionales formales como informales.

La cooperación y la coordinación forman parte de un principio más genérico, que es el de *colaboración* administrativa. Sin embargo, coordinación y cooperación se pueden diferenciar por la distinta intensidad de la relación entre las partes. Así, Tajadura (2002)

establece la diferencia entre ambos conceptos: por un lado, la coordinación necesita armonizar las actividades de las partes que participan en el proceso para conseguir uno o varios objetivos de interés general, lo que supone que una de las partes tiene una posición de superioridad y un poder de dirección para lograr la coherencia en las actividades de los entes que coordina. Esto entraña una cierta capacidad directiva o decisoria que sitúa a la entidad competente para coordinar en una posición de supremacía o superioridad respecto de las coordinadas. Por otro lado, la cooperación supone una mayor voluntariedad —mayor disposición o buena fe— dentro de estas mismas relaciones de colaboración, lo que refleja una situación de mayor paridad e igualdad entre las partes. El resultado es que la cooperación no supone un límite a las competencias de las entidades cooperantes, mientras que sí lo es la coordinación.

Algunos autores prefieren considerar que, más allá de los posibles límites de uno u otro concepto, la coordinación y cooperación se usan indistintamente, no por un error conceptual sino por ser una consecuencia lógica de la evolución de las relaciones interadministrativas e intergubernamentales (Rosado Rodríguez 2002). No obstante, también es necesario advertir que los textos constitucionales y jurídicos pueden tener prevista que la coordinación y la cooperación sean de carácter obligatorio, y por tanto el texto obligará a determinado comportamiento a las partes, o solamente se entenderá de carácter facultativo o voluntario (Tajadura 2002), lo que puede resultar importante para la configuración de las relaciones intergubernamentales.

Que exista un mandato legal que obligue a las partes a colaborar entre ellas no resulta tan extraño y en este sentido Agranoff y McGuire (2003) introducen la visión de la gestión pública colaborativa (*Collaborative Public Management*). La gestión pública colaborativa es un concepto que describe el proceso de facilitar y llegar a acuerdos multi-organizacionales para poner remedio a problemas que no se pueden resolver por una única organización. La colaboración en la gestión pública es tan común como la gestión de burocracias, y es importante reconocer que la burocracia no va a desaparecer, y por tanto la colaboración complementa y no suplanta la gestión de la organización. La distinción entre jerarquías y gestión colaborativa como si fueran acciones excluyentes no es correcto, dado que siempre existe una mezcla de gestión de los dos enfoques y las

jerarquías perviven en el interior de las redes, especialmente respecto al cumplimiento de funciones legales y de políticas de gobierno (McGuire 2006; Agranoff 2006b:63).

Otros autores también manifiestan la existencia de control, centralidad o jerarquía, incluso dentro de las redes y especialmente en redes de política pública. Al respecto Sharpe (1985) establecía el concepto de «coordinación central» como las acciones o actividades que realiza el gobierno central para conseguir sus objetivos en una política pública descentralizada. En los sistemas federales el nivel central ejerce una menor coordinación, pero en los sistemas unitarios la coordinación central es mayor. Por tanto, la estructura constitucional es una variable importante que influye en las posibilidades de ejercer la coordinación por el gobierno central. Para Sharpe (1985) una de las formas puede ser la cooptación de comunidades de funcionarios o profesionales, y otra forma es a través de la cooptación de las asociaciones representativas de los niveles de gobierno descentralizado, que pueden ser susceptibles a la coordinación central.

Scharpf (1993) ha señalado que la cooperación voluntaria en las redes de política pública siempre tiene lugar en la «sombra de la jerarquía», dado que el comportamiento de las organizaciones está *gobernado* por una variedad de normativa que dirige las actividades y los esfuerzos de los miembros para alcanzar objetivos organizacionales. Siguiendo a Scharpf, la sombra de la jerarquía se proyecta sobre las redes de políticas, independientemente de si han surgido de forma espontánea y autónoma o si ha recibido un mandato por ley. Por consiguiente, la discusión no debe ser enmarcada en términos de mayor o menor autonomía, sino en términos de cómo se proyecta la sombra de la jerarquía y las limitaciones que produce. De esta forma, la estructura de una red de política ofrece información sobre cómo se definen las relaciones entre los miembros, los objetivos a ser perseguidos, las normas y los valores de la red.

Como puede observarse, la cooperación, la coordinación, el conflicto, la centralización o la jerarquía, pueden darse a la vez en las relaciones intergubernamentales. En las redes que se conforman y que involucran a los diferentes niveles la situación de jerarquía o de igualdad no debe darse por supuesta de antemano. Aunque se piensa que las características de las redes no son compatibles con el control, esto no es así, porque las redes no son tan autogobernadas como se pretende. Las redes

son una forma de coordinación que también tienen sus mecanismos de control que pueden complementar la autorregulación dentro de la red.

La existencia de reglas explícitas sobre cómo se realiza esta cooperación es una condición importante, pero no es suficiente. El tratamiento de cuestiones complejas que requieren la coordinación multilateral, como suele ser el caso en los sectores públicos, requiere algo más que la consecución de los objetivos de las organizaciones individuales. Es necesario también que los actores de los diferentes niveles de gobierno sepan convenir ciertas reglas informales, basadas en la confianza, para dirimir determinados asuntos, de manera que la coordinación sea más flexible y pueda adaptarse a ciertas coyunturas (Jordana 2001:39-40). También porque las reglas formales no lo abarcan todo y se producen lagunas legislativas que es necesario que los actores interpreten de forma consensuada. Esta situación da lugar a una coordinación o cooperación de carácter informal mediante formas o instancias que no necesariamente están reguladas, lo que no significa que sea ilegal, como por ejemplo reuniones, creación de comisiones, grupos de trabajo o comités inter-administrativos.

Estos elementos se hallan implícitos en el sistema de distribución de las competencias públicas y en el sistema de asignación de transferencias fiscales. Pero además, los actores también tienen un alto grado de interdependencia con otros actores, en función de los recursos que posean. Si un diseño institucional implica la existencia de una estructura de interdependencias entre niveles gubernamentales, las RIG estarán presentes. Cuanto más compleja sea esta estructura, más intensas pueden llegar a ser las RIG o, al menos, los requerimientos de coordinación. Aunque también pueden darse importantes problemas de coordinación intergubernamental e incluso la ausencia de coordinación; este último caso puede constituir un claro indicador de dificultades de funcionamiento de la descentralización. La falta de coordinación entre departamentos y programas es uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, y en buena parte, es atribuida a la desarticulación entre el diseño y la implementación de las políticas. Además de la acción intersectorial que requieren las políticas, la coordinación puede ser también vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asumir la necesidad de asegurar

una mayor gobernabilidad, que el gobierno central tiene que crear de la manera más democrática.

De este modo, es necesario identificar la necesidad «objetiva» de cooperación y coordinación con relación a las exigencias de un tipo particular de política, de acuerdo con el marco estructural de referencia, y los factores empíricos que facilitan o dificultan dichas relaciones. Se debe adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema, interrogarse sobre qué reglas institucionales son necesarias para que el problema pueda resolverse.

## **PARTE II. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN ECUADOR (1979-2014)**

---

**CAPÍTULO 2. EL PRIMER MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN  
ECUADOR (1979-1998)**

**CAPÍTULO 3. CONTEXTO POLÍTICO Y CAMBIOS EN EL SEGUNDO  
MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN (2008-2014)**

## CAPÍTULO 2. EL PRIMER MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR (1979-1998)

---

### 2.1 El contexto político

Determinadas coyunturas históricas son significativas para comprender el modelo de descentralización que inició Ecuador en las últimas décadas del siglo XX y, con ello, el modelo de relaciones intergubernamentales actual. Esto es así porque las relaciones de poder que se producen entre actores que pertenecen a distintas unidades de gobierno en distintos niveles territoriales se desarrollan en un contexto histórico, político y territorial cuyas características son fundamentales. Por este motivo, para entender las RIG vigentes en un determinado momento, conviene prestar atención y exponer cómo se ha producido anteriormente el proceso de construcción política de los intereses territoriales, de sus actores y el papel del sistema de partidos (Ramos et al. 2006).

El contexto en el que se desarrollan los procesos políticos es importante, toda vez que están influidos por las decisiones que se toman en el inicio de toda política y que determinan las decisiones posteriores (*path dependence*). Por esta razón, es importante analizar el curso de una política desde su comienzo, porque así se logra comprender la lógica de su desarrollo.

Ecuador ha sido uno de los países de América Latina que mayores dificultades ha enfrentado para generar marcos mínimos de gobernabilidad desde la reinstauración democrática de 1979. El panorama político de Ecuador durante el periodo de 1979-1998 se ha definido por ser un escenario presidencialista con gobiernos en minoría, bajos incentivos de cooperación, alta fragmentación, polarización ideológica y alta

conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se caracteriza por la inestabilidad y el conflicto, por el cambio constante en las reglas del régimen político y el sistema electoral, por la falta de acuerdos a largo plazo entre los actores sociopolíticos, por la exclusión social y económica, por la ausencia de cooperación institucional y política y por la incapacidad de algunos sectores para respetar los arreglos institucionales que obligan en un Estado de Derecho. Además, con políticos y partidos que han actuado de manera patrimonial, clientelar, en torno a personalidades más que a ideologías o programas y sin fuertes raíces en la sociedad (Freidenberg 2008, 2010). Con estas características, el concepto de ingobernabilidad se ha aplicado frecuentemente a Ecuador por la incapacidad de conseguir cierta estabilidad política y una mayor institucionalización democrática. De hecho, durante este periodo, tres presidentes<sup>3</sup> no consiguieron terminar sus mandatos y fueron expulsados mediante movilizaciones populares, siendo sustituidos por vías extra-institucionales y arreglos entre élites, lo que da cuenta de la sistemática violación de las reglas de juego.

El sistema de partidos ecuatoriano se ha caracterizado como un sistema de multipartidismo extremo, muy fragmentado, donde han competido un promedio de doce partidos con representación en el Congreso Nacional, cuya distancia ideológica, fuerza electoral, capacidad de coalición o de chantaje los coloca en competencia a unos con otros. Esta situación se potencia con la composición del Congreso en el que existe una mayoría de diputados de carácter provincial que conforman una sobre-representación de los territorios sobre lo nacional (Freidenberg y Alcántara 2001).

El Congreso Nacional —actual Asamblea Nacional—era una única cámara que desde 1979 hasta el 2003 estuvo integrada por dos tipos de diputados: los diputados nacionales y los diputados provinciales. La intención de tener estos dos tipos de diputados era la de conciliar los intereses provinciales con los intereses nacionales (Freidenberg y Alcántara 2001:51). Sin embargo, los intereses de los diputados provinciales, anclados al territorio donde eran elegidos, prevalecían a los intereses nacionales y no se equilibraban.

---

<sup>3</sup> Abdalá Bucaram (del Partido Roldosista Ecuatoriano) en febrero de 1997, Jamil Mahuad (del Partido Unión Demócrata Cristiana) en enero de 2000 y Lucio Gutiérrez (del Partido Sociedad Patriótica) en abril de 2005.

Una de las claves de la ingobernabilidad del país se encuentra en la pronunciada fractura regional, que divide no sólo a los políticos y sus partidos sino que también separa a densas sociedades regionales, con valores, actitudes, redes de relaciones económicas, sociales y políticas diversas (Freidenberg y Alcántara 2001; Pachano 2004). El *clivaje* regional no puede ser soslayado en un análisis de la política ecuatoriana. La representación de los intereses territoriales en el Congreso están muy marcados y se caracteriza por ser un sistema regionalizado y sin partidos de carácter nacional, que generan subsistemas de partidos diferenciados, en la costa<sup>4</sup> y en la sierra<sup>5</sup>, y que hacen que los partidos cuenten con apoyos regionales más que nacionales (Freidenberg 2008a:48).

Por tanto, los partidos ecuatorianos son organizaciones con sustento provincial o regional, esto es, reciben apoyos de una región o de otra, de forma muy diferenciada, conformándose unos partidos que representan a la región de la costa, y otros que representan a la región de la sierra. A pesar de esta fragmentación en términos regionales, la representación entre 1979 y 1998 se concentró en torno a cuatro organizaciones partidistas que conseguían el mayor número de escaños en el Congreso: el Partido Social-Cristiano (PSC), ubicado en el espectro ideológico de la derecha y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), de corte populista, son identificados como partidos *costeños*; mientras, el partido Izquierda Democrática (ID) y Democracia Popular (DP), ubicados en el centro-izquierda y el centro-derecha, son identificados como partidos *serranos*.

---

<sup>4</sup> Conformada por las provincias de Esmeraldas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Guayas.

<sup>5</sup> Conformada por las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Imbabura, Loja, Tungurahua, Cañar, Azuay, Bolívar, Chimborazo y Carchi.

**Tabla 1.** Distribución regional de los cuatro partidos más representativos en el periodo 1979-1998

<b>Partido</b>	<b>Costa</b>	<b>Sierra</b>	<b>Amazonia/Galápagos</b>
<b>PSC</b>	<b>66,7%</b>	31,8%	1,6%
<b>PRE</b>	<b>75,3%</b>	23,4%	1,4%
<b>DP</b>	28,3%	<b>66,4%</b>	5,3%
<b>ID</b>	30,2%	<b>65,5%</b>	4,3%

Fuente: Pachano (2004, 2007)

Esta fragmentación condiciona las estrategias políticas al momento de captar el apoyo de los electores. Por un lado, el discurso regional se convierte en un propósito de la agenda política hasta el punto de radicalizar sus posturas respecto a los intereses regionales (Freidenberg y Alcántara 2001). Por otro lado, la alta fragmentación se profundiza debido a que la mayor parte de los partidos que compiten en las elecciones legislativas presentan candidatos en un número reducido de provincias, e incluso en una sola provincia. A pesar de ello, su presencia, por el número de escaños conseguidos es importante —debido a la concentración de votos y el sistema electoral— y los partidos pequeños y localistas pueden obtener triunfos relativamente fáciles (Freidenberg 2008a:51). Por tanto, se trata de un sistema de partidos fragmentado en el que existen varios partidos regionales, cuyo éxito electoral está enraizado solo en algunas provincias y son poco representativas del conjunto del país. Los actores que quieren participar en política tratan de hacerlo a nivel local y en su papel de legisladores toman decisiones en función de los intereses de su provincia por encima de los intereses del partido<sup>6</sup> (Freidenberg y Alcántara 2001).

La figura del diputado provincial profundizaba esta fragmentación en el Congreso Nacional, dado que para mantener su posición política están obligados a responder a las exigencias de la prefectura y de los municipios a los que representa, fomentando,

<sup>6</sup> No solamente era un sistema de partidos fragmentado, sino que las organizaciones, internamente, también se encontraban fragmentadas en facciones personalistas o por intereses locales (Freidenberg, 2008).

además, lógicas rentistas y clientelares aunque resultan inconvenientes para las políticas a nivel nacional<sup>7</sup> (Pachano 2007:116). Al ser partidos que tienen una vocación local o regional, pero no nacional, no disponen de incentivos claros que los hagan adoptar un proyecto de descentralización que vaya más allá de sus propias dinámicas locales o regionales y de sus intereses inmediatos. Además, los ciudadanos no mantienen sus preferencias políticas de una elección a otra, provocando una alta volatilidad a nivel nacional de una elección a otra. Así, los partidos no consideran una estrategia política la creación de agendas programáticas de mediano o largo plazo (IAD 2008:210).

La consecuencia es que el Congreso se fragmenta en múltiples fuerzas políticas que persiguen sus propios intereses electorales y no construyen una visión nacional de largo plazo. En lugar de una visión colectiva de la política de descentralización existe una variedad de proyectos particularistas con una visión parcial y limitada de la descentralización. Al no existir partidos que asuman el papel de organizador del interés colectivo, estos proyectos parciales no se agregan a un proyecto nacional (IAD 2008) y dependiendo de la capacidad de presión de los actores, en cada momento se promueven ciertos proyectos parciales.

Estos elementos son importantes, dado que la canalización de los problemas y de las soluciones no se realiza a través de partidos políticos sino a través de diputados provinciales y de las organizaciones representantes de los gobiernos subnacionales, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE<sup>8</sup>). Los partidos políticos en Ecuador tienen un marcado protagonismo en contextos electorales, pero una vez que pasa la contienda electoral, prácticamente desaparecen.

---

<sup>7</sup> La participación en la asignación de recursos llevó a que durante algunos años se incluyeran en el Presupuesto General del Estado las *partidas de interés provincial*, cuyo destino estaba determinado por cada uno de los diputados provinciales. Fueron abolidas en 1997 después de comprobarse que en torno a ellas se habían tejido redes de corrupción (Pachano 2007:71).

<sup>8</sup> Actualmente, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

## 2.2 Las secuencias de la descentralización en el primer modelo

Son varios los autores que, de una forma u otra, han tratado de explicar y analizar las reformas que se produjeron en las últimas décadas en torno a la descentralización en Ecuador (Barrera, 1999, 2007; Carrión, 2003, 2007a, 2007b; Ojeda Segovia, 1998, 2004; Verdesoto, 2000, 2001, 2006). La contextualización de este primer periodo se apoya en un análisis del proceso mediante la aplicación de las secuencias de descentralización de Falleti (2005), que explica los procesos de descentralización desde la perspectiva del institucionalismo histórico<sup>9</sup>. Pese a que no es posible relatar detalladamente todos los acontecimientos que se sucedieron en relación con el proceso de descentralización de este periodo y su incidencia en las relaciones intergubernamentales, se reflejan los hechos más destacados.

De acuerdo con Falleti (2005) lo más normal es que el proceso de descentralización, tanto política, administrativa y fiscal, tenga lugar de forma secuencial, esto es, los tres tipos de descentralización se encuentran separados en el tiempo y no ocurren a la vez. Es más frecuente que una política de descentralización se concentre en una de las reformas intergubernamentales y solo en raras ocasiones las políticas de descentralización cambian las tres ordenaciones al mismo tiempo. A pesar de ello, todas las reformas forman parte de la misma estructura, y el tipo de las primeras reformas tendrán efectos en las otras reformas que siguen<sup>10</sup>. Para Falleti, el nivel de gobierno territorial que logra imponer sus intereses cuando se inicia el proceso de descentralización —primera ronda— será el que dicte el primer tipo de descentralización que se llevará a cabo. Esta reforma política, a su vez, tendrá un impacto importante en los tipos de descentralización que se producirán más tarde. Por tanto, la primera ronda de la descentralización produce efectos y explica el orden y las características de las reformas que siguen. La secuencia final de la descentralización explicará el cambio en el equilibrio de poder intergubernamental.

---

<sup>9</sup> La teoría de las secuencias de Falleti se inscribe dentro de una lógica y un contexto neoliberal.

<sup>10</sup> Si las políticas de descentralización se superponen durante un período de tiempo, se considera la fecha de la primera reforma encada ronda para determinar el orden o secuencia de las reformas.

De esta forma, Falleti argumenta que el gobierno nacional prefiere realizar primero la descentralización administrativa, luego la descentralización fiscal y después la descentralización política (A>F>P). La razón de esta secuencia es que el gobierno nacional prefiere en primer lugar desprenderse de las responsabilidades de gasto — competencias—, y así recortar los gastos nacionales por medio de la transferencia de responsabilidades a los niveles subnacionales. De hecho, este resultado se prefiere mucho más que los otros dos, debido a que el gobierno central sabe que si diera más autonomía financiera o política a los gobiernos subnacionales, tendría que continuar con nuevas reformas fiscales y políticas. Si el centro tiene que elegir entre entregar autonomía fiscal o política, el centro prefiere dar autonomía fiscal, porque así todavía tendría el control político de los funcionarios subnacionales, lo que puede resultar importante para controlar las decisiones de gastos fiscales subnacionales. Esta secuencia de reformas aumenta el poder de los gobiernos nacionales e influye en las restricciones fiscales de los gobiernos subnacionales.

El mismo razonamiento se puede aplicar para explicar el orden inverso de las preferencias de los gobiernos subnacionales. Prefieren la descentralización política en primer lugar, de modo que el presidente nacional no controle el nombramiento y remoción de las autoridades locales, ya sea por ley o por procedimientos de nominación partidistas, y así estos pueden impulsar las actividades de sus unidades territoriales sin temor a represalias desde arriba. Los actores subnacionales —prefectos y alcaldes— se encontrarán en una mejor posición para avanzar en las próximas rondas de reforma, ya que gozan de mayor autonomía política respecto del ejecutivo nacional. Si no se puede lograr la descentralización política —o si ya existe un nivel bastante alto de autonomía política—, la segunda secuencia de descentralización que se prefiere es la fiscal. La descentralización administrativa será el último tipo de reforma y, como tal, no va a tener un gran impacto sobre las consecuencias de todo el proceso pues los gobiernos subnacionales tienen una posición de privilegio para negociar las políticas administrativas que se descentralizarán. De esta forma, los ejecutivos subnacionales prefieren la autonomía política, el dinero y las responsabilidades, por ese orden (P>F>A). Esta secuencia conduce a un mayor grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

Se sigue el marco teórico propuesto por Falleti (2005) para describir y contextualizar el primer ciclo de descentralización de Ecuador. Se propone que el primer ciclo se inicia desde una época muy temprana en la historia ecuatoriana, que por razones prácticas parte desde 1979, cuando se recuperó la democracia y se iniciaron reformas que marcaron el rumbo de las rondas sucesivas. Se considera que en 1998 se cierra el primer ciclo con la constitucionalización de las tres rondas de descentralización. Este primer ciclo continuó implementándose hasta el año 2008. Durante estos diez años se llevó a cabo el proceso de descentralización establecido en la Constitución y se realizaron algunas reformas que trataban de ajustar la transferencia de competencias administrativas a través de reglamentos a las leyes y la creación de Comisiones para hacer efectivo el proceso. Sin embargo, este desarrollo no alteró significativamente el diseño establecido en el año 1998. Se analiza, desde este punto de vista, los inicios del proceso de descentralización en su triple dimensión (política, administrativa y fiscal), con las etapas propias de avances y retrocesos que pueden darse al interior de este proceso, apoyando el análisis en la teoría de las secuencias y en la sucesión de determinados factores políticos.

Para profundizar la secuencia histórica, este primer ciclo se ha dividido en la siguiente periodización, de modo que quede reflejada la situación de secuencias o *rondas* de cada una de las fases de descentralización. Los periodos se corresponden con el predominio de un proceso de descentralización —política, fiscal o administrativa— sobre los otros, aunque puede ocurrir algún tipo de negociación que afecte a otras rondas. Esto es así porque las negociaciones no tienen un inicio tan exacto ni una finalización tan abrupta, sino que se van dando mecanismos de retroalimentación y ajustes.

- Primera ronda de políticas descentralizadoras (1979-1989): consolidación de la descentralización política.
- Segunda ronda de políticas descentralizadoras (1989-1997): descentralización fiscal.
- Tercera ronda de políticas descentralizadoras (1997 y 1998): descentralización administrativa y consolidación constitucional.

Se puede observar mediante esta periodización que los tres tipos de descentralización, política, fiscal y administrativa, quedan establecidos en la Constitución de 1998, por lo que se puede considerar que esa fecha es la finalización del ciclo. Con la narración de estos acontecimientos históricos se exponen las secuencias de la descentralización<sup>11</sup>.

### **2.2.1 Primera ronda de políticas descentralizadoras (1979-1989)**

Ecuador ha sido históricamente un Estado unitario centralizado con diferentes intensidades regionales, con un temprano y relativo grado de descentralización política hacia los niveles provinciales y municipales, en torno a la mitad del siglo XX. No obstante, las políticas centralistas—como parte de la historia latinoamericana—determinaron una organización territorial definida alrededor del Estado central como eje jerárquico a partir del cual se articularía el resto del territorio, produciéndose un desarrollo focalizado en tres grandes ciudades, Quito, Guayaquil y Cuenca, alrededor de las cuales se configuró todo el aparato estatal y su institucionalidad.

El proceso de reconocimiento político a las provincias y municipios se adelantó a muchos países latinoamericanos, dado que se inicia a finales de los años sesenta. De esta forma, la Ley de Régimen Provincial del año 1969 consideraba al Consejo Provincial como una institución con personería jurídica de derecho público, autónoma y representante de la provincia. El gobierno y la administración eran ejercidos conjuntamente por dos órganos: uno, el prefecto, que es la autoridad ejecutiva, elegido mediante voto popular y directo; el otro, el Consejo, elegido mediante voto popular, ejerce la función normativa. La finalidad principal del Consejo Provincial es la de generar desarrollo en la provincia, prestar servicios públicos y construir obras públicas a nivel provincial, así como la promoción de los sectores agrícola, pecuario, industrial, minero y fomentar la educación.

---

<sup>11</sup> La reconstrucción del contexto se realiza a partir de los autores que han tratado, desde diferentes perspectivas, la descentralización en esos años y a través de las principales normas que dan cuenta del proceso.

Los municipios—también llamados cantones— cuentan con autonomía política desde 1971 con la Ley de Régimen Municipal. Se entendía que los municipios son sociedades políticas autónomas, con personería jurídica de derecho público y con capacidad suficiente para realizar los actos jurídicos que requiera para cumplir con sus fines. El gobierno y la administración eran ejercidos conjuntamente por el alcalde, que ejerce la función ejecutiva y de representación municipal, y por el Concejo Municipal, que ejerce la función normativa. Los municipios que eran capital de provincia y en aquellos con más de 50.000 habitantes elegían al alcalde mediante voto popular y directo<sup>12</sup>.

La Ley de Régimen Municipal establecía las funciones básicas de los municipios, a los que les correspondía planificar e impulsar el desarrollo físico de cantón, tanto en las zonas urbanas como rurales, prestar servicios públicos, especialmente agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, aseo público, ordenanzas de construcción y el fomento del turismo. Dentro del territorio de los municipios existía una unidad territorial menor, las Parroquias Rurales, que tenían reconocimiento dentro de la organización territorial con la consideración de territorio auxiliar del municipio y éstas no gozaban de autonomía política. La potestad de crear o suprimir parroquias correspondía al propio Concejo Municipal.

Por lo tanto, la organización territorial de Ecuador reconoce la descentralización política de los Consejos Provinciales y de los Concejos Municipales desde un momento de la historia muy temprana. A pesar de este reconocimiento, la presencia del gobierno central en el territorio estaba garantizada a través de los proyectos de inversión impulsados *desde arriba* por la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), con escaso nivel de articulación con las provincias o municipios.

El descubrimiento de importantes cantidades de petróleo en la década de los setenta introdujo un cambio en la estructura económica, que antes había dependido de la

---

<sup>12</sup> En los municipios que no cumplían con los requisitos señalados, la gestión municipal era dirigida por un Presidente elegido por el Concejo – por la Asamblea legislativa municipal-, aunque tenía las mismas atribuciones que el alcalde (art. 71 de la Ley de Régimen Municipal). Esta figura de Presidente de Concejo fue suprimida en 1996 y la figura de alcalde elegido por votación popular directa rige para todos los municipios.

exportación de bienes agrícolas, básicamente del banano, café y cacao. Esto permitió a la dictadura militar (1972-1979) expandir considerablemente el tamaño del Estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura económica y servicios públicos, canalizados a través de los gobiernos subnacionales.

Tras el periodo dictatorial y con el regreso de la democracia en 1979 la autonomía política de estas unidades subnacionales se reinstauró. La Constitución de 1979 recogía, como parte de la organización territorial, a las provincias y municipios —llamados de forma genérica *gobiernos seccionales*—, con autonomía política y autoridades elegibles y se recuperó la Ley de Régimen Provincial de 1969 y la Ley de Régimen Municipal de 1971<sup>13</sup>, que regulaba de forma básica e incipiente la descentralización administrativa.

Desde esa fecha y hasta finales de los años noventa, el Estado ecuatoriano cuenta con tres niveles de gobierno, elegidos por votación popular: el gobierno central y dos niveles subnacionales: el nivel provincial con los Consejos Provinciales y el nivel municipal con los Consejos Municipales<sup>14</sup>.

En 1993 el municipio de Quito adquiere el estatus de Distrito Metropolitano, considerado como un régimen especial y que rompe con el trato homogéneo dado a todos los municipios, planteando la transferencia de tres competencias importantes: planificación del transporte, uso del suelo y la gestión ambiental (Congreso Nacional 1993a).

---

<sup>13</sup> La Ley de Régimen Provincial de 1969 y la Ley de Régimen Municipal de 1971 han tenido numerosos cambios y modificaciones, hasta el año 2001 y el año 2005, respectivamente, que fueron sustituidas por nuevas normativas. No obstante, no se entrará en detalle sobre estas modificaciones.

<sup>14</sup> Aunque la investigación se centra en explicar la descentralización y las RIG, hay elementos de desconcentración administrativa llevada a cabo por el Estado que hay que tener en cuenta. Desde los años setenta existía en el nivel provincial un gobernador provincial designado por el gobierno central que ejerce la representación del Estado central en el territorio y coordina y controla las políticas del gobierno nacional y dirige las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia. Durante los años noventa la presencia de las dos figuras provinciales —gobernador y prefecto— ha constituido una superposición de competencias. La Constitución de 1998 trató de conciliar las tareas de uno y otro: el gobernador ejerce las funciones de coordinación del régimen dependiente y el prefecto ejerce funciones que se delimitan a las zonas rurales de las provincias. Actualmente las dos figuras siguen existiendo, pero el peso político y administrativo de los gobernadores es menor.

### **2.2.2 Segunda ronda de políticas descentralizadoras (1989-1997)**

A la descentralización política le sucedió la descentralización fiscal. Desde los años setenta los gobiernos subnacionales contaban con la asignación de un Fondo del presupuesto del Estado, llamado Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), que transfería importantes recursos económicos a los gobiernos seccionales —provincias y municipios— a partir de los ingresos petroleros del gobierno central. Estas transferencias, equivalentes a una descentralización fiscal, eran destinadas a la implementación de planes de inversión y en políticas sociales, bajo el modelo del Estado desarrollista, pero que no concedían sobre los gobiernos subnacionales ninguna capacidad de decisión autónoma (CONAM 2006).

El aumento de los ingresos en el Estado por la generación y producción de petróleo cambió la relación entre los actores centrales y subnacionales y tuvo consecuencias considerables para el proceso de descentralización. Aumentaron las presiones políticas por parte de los actores subnacionales para que el gobierno central ampliara las transferencias intergubernamentales, especialmente a finales de los años ochenta, lo que también fue visto como un medio para satisfacer y controlar a los actores provinciales y locales (IAD 2008:88-89).

De esta forma, bajo el mandato del presidente Rodrigo Borja (1988- 1992), del partido Izquierda Democrática (ID), se suceden una multitud de reglamentaciones y creación de fondos fiscales para la transferencia de recursos económicos desde el gobierno central. El contexto político era favorable puesto que su partido tenía la mayoría de los escaños en el Congreso, así como en la mayoría de las legislaturas subnacionales. Desde las filas del partido Izquierda Democrática también se mantenía el control de la representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). De esta forma, parte de la estabilidad presidencial dependía de los actores subnacionales, lo que favoreció que el Gobierno de Borja realizara numerosas normativas de descentralización, fundamentalmente en el ámbito fiscal, que beneficiaban a los gobiernos subnacionales.

Bajo la presidencia de Rodrigo Borja se crea, en 1990, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), que sustituye al FONAPAR, y el Fondo de Desarrollo

Provincial (FONDEPRO). Ambos tenían carácter general y con una importante participación de los ingresos corrientes del Estado que se transferían, con diferentes porcentajes, a los gobiernos provinciales y municipales<sup>15</sup>. No obstante, desde 1989 hasta el año 2004 se contabilizan cerca de veinte disposiciones de transferencias de financiación desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. La mayor parte de estas transferencias fiscales del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales se concentran entre los años 1989 y 1992 con la presidencia de Rodrigo Borja, configurando el potencial poder de presión que tienen los gobiernos subnacionales. Algunas de ellas se establecen con carácter general, para todos los Consejos Provinciales o para todos los Municipios, y otras disposiciones están dirigidas de forma específica para algunos territorios, con distinta naturaleza, alcances y financiación (CONAM 2006), lo que caracteriza las diferentes posiciones de poder de algunas provincias y municipios al acaparar un mayor monto o número de disposiciones de transferencias. En el Anexo 2 se encuentra un listado de las transferencias fiscales realizadas en este periodo.

Sin embargo, el debate sobre la descentralización había tenido hasta este momento un impacto reducido en la agenda política y en el escenario político en general. El debate se intensifica a partir de 1996 y se constituye en un tema de la agenda política en torno a la Ley Especial de Distribución del 15% de los ingresos permanentes del presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales<sup>16</sup>.

La Ley Especial de Distribución del 15% se da en un contexto político complejo. Por un lado, el gobierno de Abdalá Bucaram inició a mediados de 1996 y culminó en los

---

<sup>15</sup> El Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) se constituía en base al 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado y por la participación los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de petróleo. Este Fondo se distribuía en un 50% para Quito y Guayaquil y el otro 50% a los demás municipios capitales de provincias. De la participación por la producción y exportación de petróleo el 20% es para los consejos provinciales, el 75% para todas las municipalidades y el resto (5%) para un fondo de emergencias. La asignación directa de la mitad del Fondo a los municipios de Quito y Guayaquil indica las posiciones de poder de estas dos grandes ciudades. En la misma línea, el Fondo de Desarrollo Provincial, (FONDEPRO) alcanzaba el 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. Se distribuye el 75% en partes iguales para todos los consejos provinciales del país y el 25% restante en proporción directa al número de habitantes de cada provincia.

<sup>16</sup> En el año 1996 se produce una reforma en la Constitución de 1979 por la que se introduce un inciso que ordena la distribución del 15% de los ingresos permanentes del presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales, el cual se debe desarrollar por Ley.

primeros meses del 1997, siendo cesado del cargo por el Congreso alegando incapacidad mental. El Congreso nombró como presidente interino de la República a Fabián Alarcón en febrero de 1997 por un período de 18 meses, pero su falta de legitimidad y la falta de apoyo legislativo hizo que su mandato fuera frágil. Por otro lado, el PSC y el PRE, partidos anclados en las provincias costeñas, dominaban las arenas claves de la descentralización desde 1993 hasta 1998. Así, estos partidos ostentaban una mayoría significativa en el Congreso Nacional, presidieron la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional y presidieron durante estos años el CONCOPE y AME. Las presiones desde los gobiernos municipales y provinciales de la costa vinculados con el PSC y el PRE para resolver la financiación subnacional llevó a la implementación de la Ley del 15%, que estableció un fortalecimiento general de los niveles subnacionales.

Esta Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos subnacionales, aprobada en el mes de marzo del año 1997, crea el Fondo de Descentralización<sup>17</sup>, que según la normativa debía transferir los recursos económicos en julio de este mismo año en un 3% y llegar gradualmente al 15% en el año 2000 y que establecía también un monto no inferior al cinco por ciento de los ingresos no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las transferencias de la Ley del 15% eran adicionales a otras transferencias, como el FODESEC y FODEPRO, por lo tanto se incrementó notablemente el monto de las transferencias intergubernamentales, así como otros fondos discrecionales, que si bien estaban prohibidos, eran entregados principalmente a los gobiernos municipales

---

<sup>17</sup> Este Fondo de Desarrollo se distribuía en un 70% del monto total para los municipios (cerca de 200 en ese momento) y el 30% para los gobiernos provinciales (20 provincias). Para las provincias, se distribuye el 50% del monto total en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población de la provincia, el 10% en proporción de la superficie territorial provincial, y el 40% en relación a la población provincial. El monto destinado a los municipios se distribuye: 10% del monto total en partes iguales; un 40% en función de la población del municipio, 50% en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población. Se estableció un mecanismo de incremento gradual de la transferencia hasta llegar al porcentaje señalado, de forma que en julio de 1997 se empezara a aplicar el equivalente al 3%, el 7% desde enero de 1998, el 11 % a partir de enero de 1999 y el 15% a partir de enero del año 2000. La preponderancia del criterio poblacional sobre otros criterios más equitativos o solidarios refleja las posiciones de poder de las provincias y municipios más grandes y con mayor población, especialmente de Quito, Guayaquil y Cuenca.

(Verdesoto 2001:78). De esta forma, los gobiernos subnacionales se fortalecieron y aumentaron su poder intergubernamental respecto al gobierno central.

Los recursos asignados por esta Ley del 15% a los gobiernos subnacionales no están vinculados a ninguna transferencia de competencias. De hecho, el Reglamento de la Ley dispuesto unos meses más tarde, expresa que los recursos asignados no serían usados para la asunción de nuevas competencias, por lo que la desvinculación de los recursos con cualquier transferencia nueva de responsabilidades fue absoluta. Esto significó un desincentivo a la recaudación de recursos locales propios y fortaleció la llamada *lógica rentista* que anima a las propuestas de descentralización por parte de los gobiernos subnacionales (Hurtado Arroba 2007).

Un rasgo característico de las transferencias fiscales realizadas en los años noventa, como las leyes especiales e incluso la Ley del 15% es que, a pesar de que no tienen ningún vínculo concreto con una responsabilidad administrativa, lo cierto es que formalmente los recursos asignados tenían un grado de condicionalidad. Las leyes que crean y transfieren los recursos asignados debían destinarse a la finalidad por la que se creaba cada fondo, que por lo general era la implementación de planes de inversión, vinculados a sectores del desarrollo del territorio, por lo que eran recursos económicos condicionados y el gasto por parte de los gobiernos subnacionales debía realizarse en lo que dice la ley: planes de inversión. Tan solo algunas de estas leyes especiales concedían expresamente un pequeño porcentaje que podía ser utilizado para gasto corriente (Almeida y Uribe 2010).

A pesar de ello, la condicionalidad resultaba muy flexible, puesto que bastaba justificar cualquier tipo de inversión: obras de infraestructura, desarrollo e incluso inversión en servicios básicos, lo que facilitaba el registro de gastos corrientes como gastos de inversión, por lo que al final eran manejados con absoluta autonomía por los gobiernos subnacionales. Además, Almeida y Uribe (2010) señalan, que la mayoría de las transferencias se realizaban en bloque, esto es, se destinan a grandes áreas de gasto como vías o saneamiento, pero sin estar condicionadas a aportes locales. Tampoco tenían previsto mecanismos de control del uso y calidad del gasto de los recursos

públicos por parte de los gobiernos subnacionales, más allá de lo estipulado por la Contraloría del Estado.

### **2.2.3 Tercera ronda de políticas descentralizadoras (1997-1998)**

Uno de los primeros cuerpos legales que explícitamente mencionaba la descentralización en el Ecuador era la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada del año 1993, bajo el gobierno del Presidente Sixto Durán (Partido Unidad Republicana<sup>18</sup> (PUR) 1992-1996). La Ley señalaba el concepto de descentralización, entendido como «la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales» (art. 34), pero no definía ni los procesos ni los tiempos a ser contemplados. Por tanto, la propuesta de descentralización fue concebida con carácter voluntario, no obligatorio y como una concesión del gobierno central dado que el Presidente de la República podía transferir a los organismos del régimen seccional o a las entidades regionales de desarrollo<sup>19</sup> atribuciones, funciones o recursos. Se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), con la función de «promover, planificar, dirigir, ejecutar, en los casos que determine el Presidente de la República y evaluar el proceso de modernización del Estado, que comprende la descentralización, des-inversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado».

En realidad era una ley orientada a la privatización de la prestación de servicios públicos y de actividades económicas, de aperturismo económico y comercial y a la

---

<sup>18</sup> Sixto Durán Ballén formó el Partido Unidad Republicana de una escisión del Partido Social Cristiano, por desavenencias internas.

<sup>19</sup> Las entidades regionales de desarrollo se refiere a la existencia de las Corporaciones Regionales de Desarrollo que formaban parte del Estado central —eran entidades desconcentradas— con la función de implementar proyectos y obras de desarrollo rural en los territorios, especialmente en la gestión de cuencas hidrográficas e infraestructura de riego en zonas rurales (Verdesoto 2001:67). Entre ellas se pueden mencionar la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de Zonas afectadas por el Fenómeno del Niño (CORPECUADOR), la Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Centro (CORSICEN), la Corporación Regional de Desarrollo de la Provincia de El Oro (CODELORO), la Corporación Regional de Desarrollo de la Provincia del Cotopaxi (CODERECO) o el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA), entre otras. En esta investigación no han sido tenidas en cuenta, especialmente por su limitada interacción con las entidades estatales descentralizadas.

liberalización del mercado de capitales, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soportaba el Presupuesto General del Estado, pero que verdaderamente no aportó nada concreto a los procesos de descentralización, porque además el proceso se situaba en un grado de voluntariedad que nunca ocurrió (Verdesoto 2000). Dado el escaso desarrollo de esta Ley de Modernización, no es posible considerar que sea parte de una secuencia o ronda de descentralización administrativa, pues no tuvo impacto significativo en la transferencia de autoridad.

A finales del año 1997 los gobiernos subnacionales tenían una posición privilegiada para la negociación dado que ya habían obtenido la autoridad política y los recursos fiscales. De esta forma, la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social (en octubre de 1997) establecía una definición de descentralización administrativa orientada a los gobiernos seccionales como la «transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales» (art. 3).

El carácter voluntario y no obligatorio del proceso de descentralización se mantuvo respecto a la Ley de Modernización del año 1993. Sin embargo, se produjo un cambio en la posición de voluntariedad de la descentralización administrativa, que refleja el cambio en la posición de poder: con la Ley de 1993 la voluntariedad la ejercía el gobierno central y era éste el que decidía delegar, o no, las competencias a los gobiernos subnacionales o a los organismos de desarrollo; con la Ley de Descentralización de 1997, la voluntad de solicitar las competencias estaba en manos de los gobiernos subnacionales y, en ese caso, el gobierno central tenía la obligación de entregar esas competencias solicitadas. Para ello, se estableció la necesidad de que esta transferencia sea un proceso pactado, a través de consensuar *convenios intergubernamentales* para efectivizar las transferencias competenciales, que recibirían los recursos económicos necesarios para que sea efectivo.

Dicha Ley de Descentralización fue fruto de largas negociaciones entre la Comisión de Gestión Pública del Congreso con grupos de presión como sindicatos de educadores, sindicatos de la salud, representantes de organismos regionales (Ojeda 1998:21), por lo que se realizaron numerosas concesiones a favor de estos grupos de presión, convirtiendo al proyecto en una ley laxa y contradictoria, que no cambiaba los aspectos fundamentales de la estructura del Estado.

Quedaba así perfilada una descentralización administrativa que se ha conocido como «*a la carta*» por su carácter abierto en las competencias solicitadas, y que también recibió el calificativo de modelo «*uno a uno*», dado que el proceso de cada una de las transferencias administrativas debía negociarse de forma individualizada con cada uno de los gobiernos que lo solicitaran.

La Constitución de 1998<sup>20</sup> consolida el proceso de descentralización diseñado en los últimos años, que recoge el modelo de descentralización *a la carta* de la Ley de Descentralización del año anterior, estableciendo de forma expresa las políticas que no eran descentralizables y que quedaban en manos del gobierno central de forma exclusiva. Estas eran la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan (art. 226). Por tanto, todo lo demás se podía descentralizar a cualquier nivel de gobierno subnacional, ya sea un a una provincia o a un municipio, lo cual dejó un amplio abanico de competencias que eran susceptibles de descentralización a cualquier nivel de gobierno subnacional que lo solicitase.

En cuanto a la descentralización fiscal, la norma constitucional mantiene la mayoría de disposiciones de trasferencias fiscales, sin considerar la vinculación con las correspondientes transferencias de responsabilidades —descentralización administrativa—. La Ley de transferencia del 15% del Presupuesto General del Estado solo se modificó en algunos criterios para la distribución entre los gobiernos

---

<sup>20</sup> Según el texto constitucional, el objetivo de la descentralización se orienta a impulsar "mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza" (art. 225).

subnacionales, incorporando la capacidad contributiva, los logros en los mejoramientos de los niveles de vida y la eficiencia administrativa, lo que implicó nuevos acuerdos entre los gobiernos seccionales y el gobierno central para determinar la modalidad del cálculo (Verdesoto 2000) y una pugna entre ellos, toda vez que estos criterios suponían un desafío a la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.

La Constitución incluía, además, el principio por el cual no podía haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin las correspondientes competencias, toda vez que la descentralización fiscal y administrativa ya estaba desvinculada por las leyes anteriores y estaban incluidas en el propio texto constitucional, por lo que no se correspondía con este principio.

Por otro lado, la Constitución modifica la planta territorial y amplía la descentralización política a las Juntas Parroquiales<sup>21</sup> (rurales) como un nivel territorial, con la elección de autoridades políticas mediante voto popular —descentralización política—, que ejercen la representación de la parroquia. Sin embargo, aunque se les reconoce parte de la organización territorial y autonomía política, no tienen la consideración de gobierno seccional, y no se establecieron explícitamente sus competencias y recursos.

El reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas se produjo por el peso político que acumuló durante los años noventa el movimiento indígena, lo que presionó para aumentar su participación y la autodeterminación étnica. Su reivindicación en el ámbito de la descentralización logró el reconocimiento como parte la división político-territorial del Estado ecuatoriano a los organismos administradores de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, formando parte de los regímenes especiales. Debido a la posterior dificultad de identificar claramente los territorios ancestrales y por los potenciales conflictos de su definición con la división política-administrativa, su regulación, creación y funciones no

---

<sup>21</sup> El texto constitucional de 1998 deja abierta la referencia a las Juntas Parroquiales, sin especificar si se refiere a las Juntas Parroquiales Rurales o a las urbanas. Posteriormente se apeló únicamente a las rurales.

se realizó (CONAM 2006) y por tanto no se llegó a concretar la autonomía política y su participación en los recursos del Estado<sup>22</sup>.

Un elemento que se modificó en la Constitución de 1998 fue la conformación de los Consejos Provinciales, lo que alteró la representatividad política de este órgano provincial. Los miembros del Consejo eran elegidos en su totalidad mediante votación popular, pero con el texto constitucional se modifica la integración haciendo que sea un sistema mixto: la mitad más uno se elegía por votación popular y el resto se realizaba mediante designación de las municipalidades que formaban parte del territorio provincial. Aunque esta modificación se realizó con la intención de facilitar la conformación de un subsistema político a nivel provincial que pueda intermediar legítimamente en la gestión pública entre niveles de gobierno (Verdesoto 2000), esto es, facilitar la coordinación territorial dentro de los consejos provinciales con la presencia de representantes municipales, en realidad las funciones de este órgano se restringían a su territorio rural y la coordinación con parroquias rurales. La presencia de representantes municipales en el Consejo Provincial no garantizaba la coordinación con las Juntas Parroquiales.

## **2.3 Resultados del primer modelo de descentralización**

La descentralización en Ecuador durante el primer ciclo se ha realizado de manera compleja, con una multitud de normativa inconexa, con objetivos poco claros en algunos casos, y con objetivos claros pero no implementados en otros casos.

La secuencia de la descentralización a partir del marco teórico propuesto por Falletti (2005) demuestra que la trayectoria llevada a cabo desde 1979 hasta 1998 fortalece a los gobiernos subnacionales. La primera ronda comienza con la obtención de cierta

---

<sup>22</sup> La ampliación del nivel territorial con las Juntas Parroquiales y el reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas se realizó bajo una confusa redacción de la norma y su inexistente desarrollo, dejando a estas unidades territoriales en un limbo jurídico que convenía a las provincias y municipios: la creación de nuevos niveles de gobierno suponía que los recursos fiscales (en un contexto de crisis económica) debían repartirse entre más gobiernos seccionales, por lo que la solución fue reconocer la autonomía política del nivel parroquial, pero no la posibilidad de recibir recursos del Estado.

autonomía política, le sigue la negociación de la descentralización fiscal y, por último, una débil descentralización administrativa, cumpliéndose de este modo con el esquema preferido por los gobiernos subnacionales ( $P > F > A$ ). Los actores subnacionales han ido ganando poder político con cada una de las reformas de descentralización. Sin embargo, es posible que la descentralización no aumente el poder de todos los niveles subnacionales por igual, a pesar de la secuencia de las rondas negociadoras, dado que pueden existir elementos que indiquen que un nivel de gobierno subnacional disminuye su poder o que permanece sin cambios.

Los gobiernos subnacionales adquieren la autonomía política en un momento muy anterior a las propuestas de descentralización. La posibilidad de elegir a las autoridades locales se debe al carácter de conformación del Estado en Ecuador, que si bien se caracteriza por haber sido un Estado unitario centralizado y con prácticas centralistas, siempre ha contado con clivajes regionales —entre la sierra y la costa— que tuvieron su respuesta a través de la concesión de la autonomía política provincial y posteriormente municipal<sup>23</sup> en la década de los años setenta.

No obstante, la autonomía política de las autoridades locales no debe tomarse como una total independencia respecto a los partidos de los que forman parte, ya que el fuerte personalismo de los líderes partidistas hace que las principales decisiones sobre la gestión de los recursos en los partidos ecuatorianos, las carreras políticas y la selección de candidatos, son tomadas por el líder y su grupo más cercano, sin la participación de los militantes (Freidenberg 2008a).

Aun con ello, la posibilidad de incidir en la vida política aumenta y posiciona a los gobiernos subnacionales para iniciar la segunda ronda de descentralización con las transferencias fiscales desde el gobierno central. Las transferencias han sido el eje central de las discusiones sobre descentralización en Ecuador en toda esta primera etapa. La multitud de normas de transferencia de recursos desde el nivel central a los gobiernos subnacionales desde el año 1989 posiciona a los actores subnacionales en un contexto de mayor poder para negociar. El FODESEC y FONDEPRO establecen fondos

---

<sup>23</sup> Los mayores exponentes o representantes de este clivaje regional se manifiestan en los tres municipios más importantes de Ecuador: Guayaquil, Quito y Cuenca.

con carácter general para el nivel provincial y para el nivel municipal. No obstante existían casi veinte disposiciones adicionales que transferían recursos específicos a distintas provincias y municipios. El monto total de las transferencias asignadas en los primeros años de la década de los noventa, situó a los gobiernos subnacionales, nuevamente, en una posición ventajosa para profundizar en las transferencias fiscales.

Se ha entendido que el aspecto más importante de la descentralización fiscal ocurre en el año 1997 con la Ley de distribución del 15% de los ingresos del Presupuesto General del Estado, con un significativo monto de transferencias fiscales desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, con diferente intensidad a las provincias y los municipios, lo que dio lugar a que los gobiernos subnacionales tengan una participación cada vez mayor en el presupuesto nacional. La normativa de descentralización fiscal se realizó sin vincularla a las transferencias administrativas y competencias. Aunque todos los recursos económicos tenían carácter condicional, el grado de control del gobierno central sobre el gasto en los gobiernos subnacionales era muy flexible. El resto de normativa de transferencias fiscales se mantiene, tanto las de carácter general como las realizadas con carácter particular.

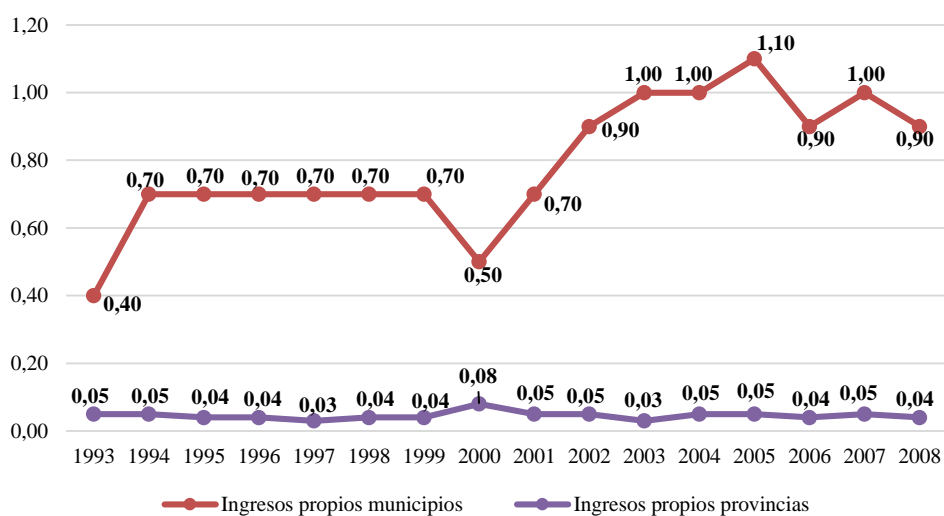
La fiscalidad se ha caracterizado por un alto grado de discrecionalidad en las preasignaciones económicas<sup>24</sup> que dieron lugar a la falta de información fiscal suficiente y confiable. La asignación discrecional de recursos se producía a través de proyectos complementarios que firmaban los ministros, y también mediante las asignaciones directas de asambleístas, que disponían de un porcentaje del presupuesto del Congreso y concedían libremente, generalmente a la provincia de donde provenían. Esto es un hecho que puede explicar la idea del *Estado rentista* en los niveles subnacionales, pero también corrobora la teoría de Falletti (2005) dado que un alto nivel de transferencias automáticas aumenta la autonomía de los poderes subnacionales porque se benefician de un mayor nivel de recursos sin ser responsables de los costos, tanto políticos como burocráticos, de recaudarlos ingresos.

---

<sup>24</sup> Son asignaciones económicas previas que se realizan por Ley y no forman parte del Presupuesto General del Estado

Esta situación se puede observar a través de los datos del Banco del Estado (BdE) para el periodo de 1993 a 2008 (BdE 2009). Los ingresos propios de las provincias y de los municipios se establecen principalmente mediante la recaudación de tributos (impuestos) y otras tasas y contribuciones por servicios. En la figura 5 se muestra la participación de los ingresos propios de los municipios en el Producto Interior Bruto (PIB) del Estado. En el caso de los municipios, la participación en los ingresos ha tenido una relativa continuidad, en torno al 0,70%, hasta el año 2000. A partir del año 2001 la participación de los ingresos propios municipales en el PIB aumenta hasta el 1,10%. En cambio, la participación de los ingresos propios de las provincias se mantiene muy bajo, en torno a 0,05% de participación en el PIB estatal. Una causa de esta baja participación de los ingresos de las provincias se debe a que tienen asignada la recaudación de pocos impuestos y tasas.

**Figura 5.** Ingresos propios de municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB)

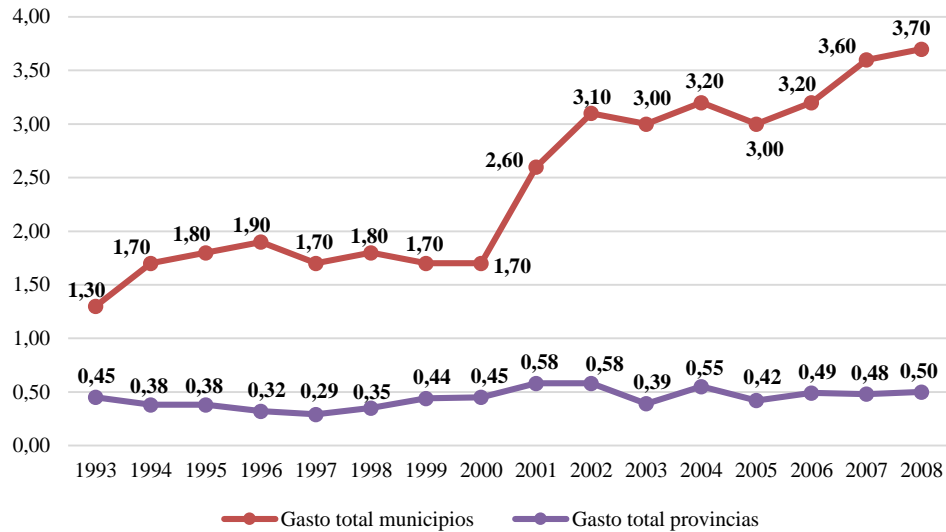


Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

En el caso de la participación de los gastos en el PIB del Estado, los municipios han aumentado sus gastos conforme se aumentaban las capacidades de competencias, especialmente a partir del año 2001 cuando el gasto tiene una línea ascendente. En el

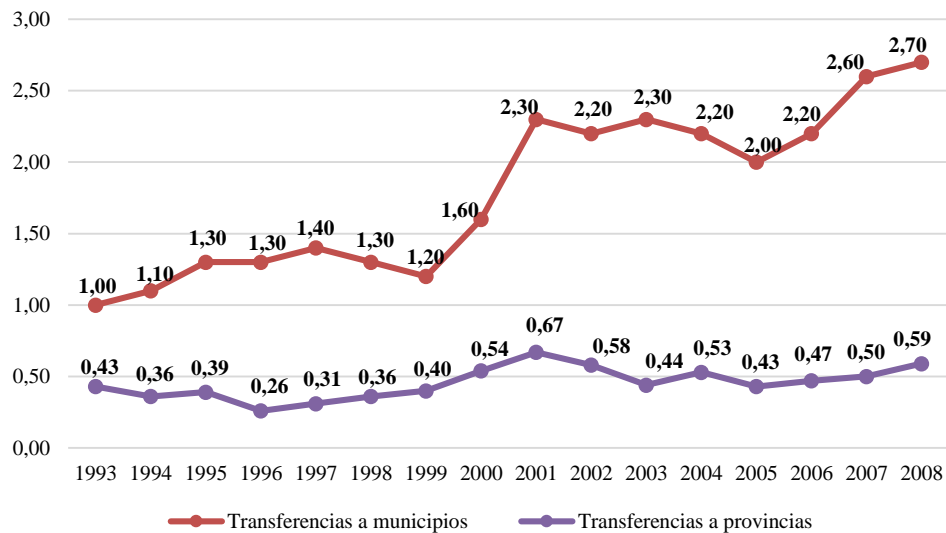
caso de las provincias, la participación de los gastos en el PIB estatal muestra una línea sin grandes cambios.

**Figura 6.** Gastos de municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

**Figura 7.** Transferencias del gobierno central a los municipios y provincias 1993-2008 (% del PIB)

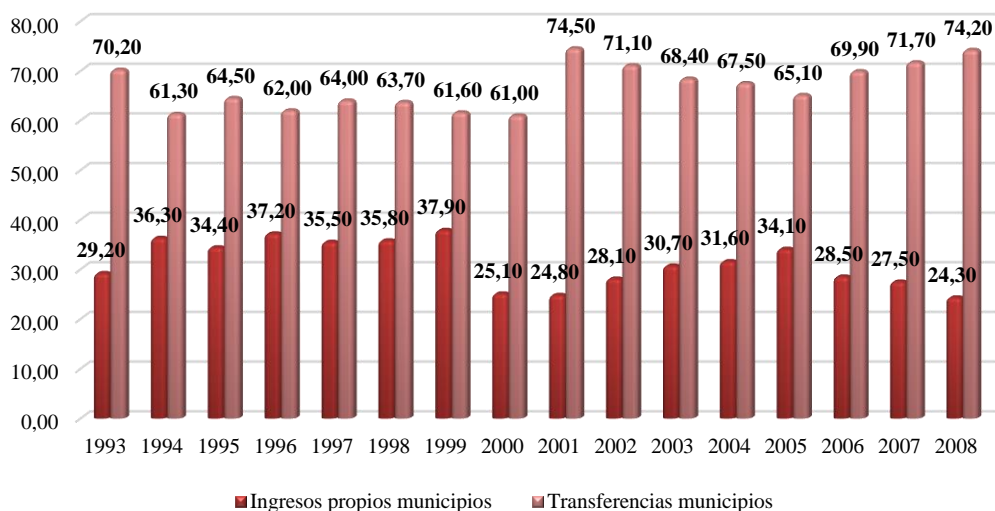


Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

También la participación de las transferencias que el gobierno central destina a los gobiernos municipales y provinciales en el PIB estatal ha ido en aumento, especialmente a partir del año 2000 (figura 7). Esto se debe a la Ley de distribución del 15%, que aumentó, de forma general, las transferencias que realizaba el gobierno central a los gobiernos subnacionales. No obstante, se puede observar que las transferencias a los municipios aumentan considerablemente desde el año 2000 pasando del 1,60% al 2,70% en el año 2008. Sin embargo, las asignaciones hacia los gobiernos provinciales han aumentado ligeramente durante este periodo, pasando del 0,43% del PIB en el año 1993 al 0,59% en el año 2008.

Las figuras 8 y 9 comparan los ingresos propios y los recursos por transferencias como parte de los ingresos totales y muestran que el total de las transferencias realizadas a los municipios y a las provincias —transferencias corrientes y transferencias de capital— son muy superiores a los ingresos propios. En el caso de los municipios, el promedio de transferencias realizadas desde el gobierno central en el periodo de 1993 al 2008 representa el 67% de los ingresos totales. Desde el año 2001 participación de las transferencias sobre los ingresos totales se incrementa como consecuencia de la aplicación de la Ley del 15% (Anexo 3).

**Figura 8.** Ingresos propios y transferencias a los municipios 1993-2008 (% ingresos totales)

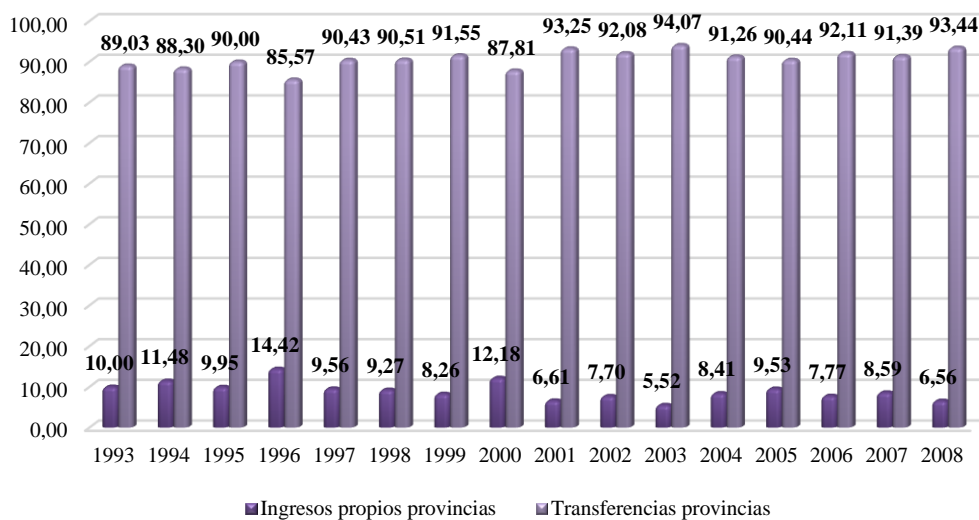


Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

En el caso de los gobiernos provinciales la diferencia entre el porcentaje que representan los ingresos propios y lo que representan las transferencias realizadas por el gobierno central como parte de los ingresos totales de sus presupuestos es notable. La mayor parte de los ingresos propios de los gobiernos provinciales se recaudan a partir de tasas, rentas, contribuciones especiales y otros derechos no tributarios, pero esta recaudación representa un porcentaje muy bajo de ingresos (Anexo 4). Este hecho se acentúa a partir del año 2000, cuando la capacidad recaudatoria disminuye respecto a años anteriores y no se vuelven a alcanzar los anteriores montos. Una de las causas que se señalan para esta disminución del nivel de la capacidad recaudatoria de los gobiernos provinciales son las modificaciones legales realizadas en este periodo en la Ley de Régimen Municipal, donde la provincia tenía importantes participaciones en los impuestos municipales y se modifica a favor de la recaudación municipal (BdE 2009).

Por otro lado, la participación de las transferencias sobre los ingresos totales provinciales tiene un promedio del 90% para el periodo analizado, lo que indica la gran dependencia de este nivel subnacional respecto a las transferencias gubernamentales.

**Figura 9.** Ingresos propios y transferencias a las provincias 1993-2008 (% ingresos totales)



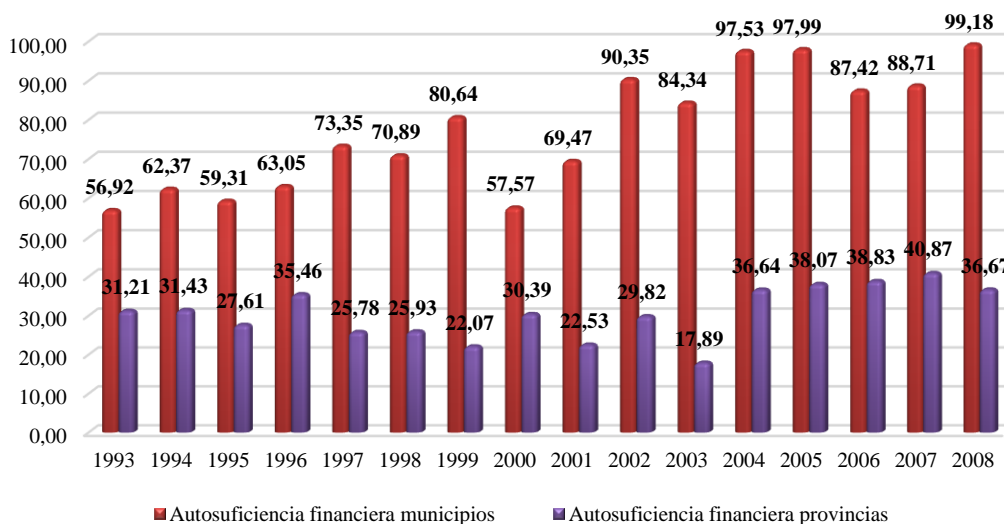
Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

Tal como se muestra, las transferencias del gobierno central constituyen el mayor porcentaje de ingresos tanto de los gobiernos provinciales como de los gobiernos municipales. El gran peso que tienen estas transferencias en el total de los ingresos de los gobiernos subnacionales ha creado una gran dependencia de los recursos provenientes del gobierno central.

Si se consideran los datos sobre los ingresos propios generados por las provincias y los municipios y los gastos corrientes se puede observar la autosuficiencia financiera, esto es, la proporción de gasto corriente —aquel que se utiliza para pagar remuneraciones, servicios, suministros para el mantenimiento del gobierno y su administración— que es cubierta por los ingresos propios de autogestión.

La figura 10 muestra la diferencia que existe entre la autosuficiencia financiera de los municipios y de las provincias. Los municipios alcanzan a cubrir casi la totalidad de sus gastos corrientes<sup>25</sup> mediante sus ingresos propios, especialmente en los años 2004, 2005 y 2008. Sin embargo, los gobiernos provinciales solo tienen capacidad para hacer frente al 30% de sus gastos corrientes.

**Figura 10.** Autosuficiencia financiera de municipios y provincias 1993-2008 (%)



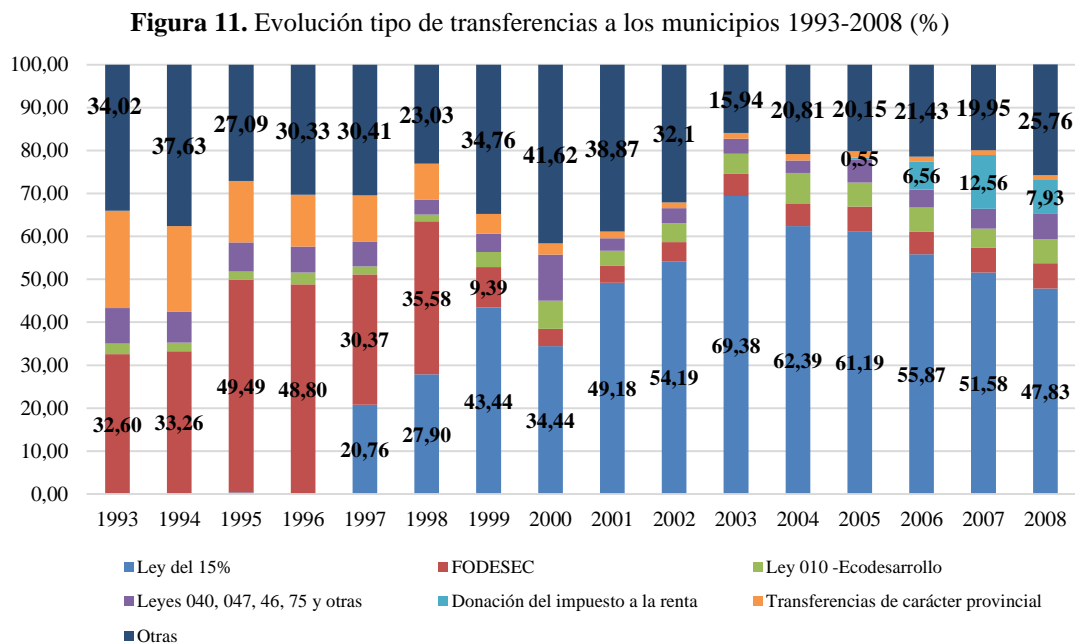
Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

<sup>25</sup> La autosuficiencia financiera relaciona los ingresos propios con los gastos corrientes y permite establecer en qué porcentaje los ingresos propios cubren los gastos corrientes. Lo ideal sería que el resultado sea igual o superior al 100%.

También se pueden observar los cambios en la composición de las transferencias. La figura 11 muestra la evolución del tipo de transferencias en municipios, del total que recibían.

En el caso de los municipios se ve cómo la transferencia del FODESEC era muy importante en los primeros años de los noventa. Aunque es una transferencia que no ha desaparecido en este periodo, va disminuyendo su porcentaje conforme se ha ido implementando la Ley del 15%. En el indicador "otras" se encuentran transferencias directas desde el gobierno central, a través de sus ministerios, para inversión pública con base a preasignaciones y otro tipo de acuerdos y convenios específicos.

Desde el año 2002 los ciudadanos tenían la opción de donar el 25% de su impuesto a la renta a las provincias o municipios donde residen. Esta participación de los gobiernos subnacionales en el impuesto a la renta del gobierno central se destinaba en un 65% para municipios y provincias, y el 35% restante para un fondo de participación municipal y provincial, del que quedaban excluidos los municipios de Quito y Guayaquil y las provincias de Pichincha y Guayas. La transferencia realizada por este concepto a los municipios empieza a visualizarse a partir del año 2005.

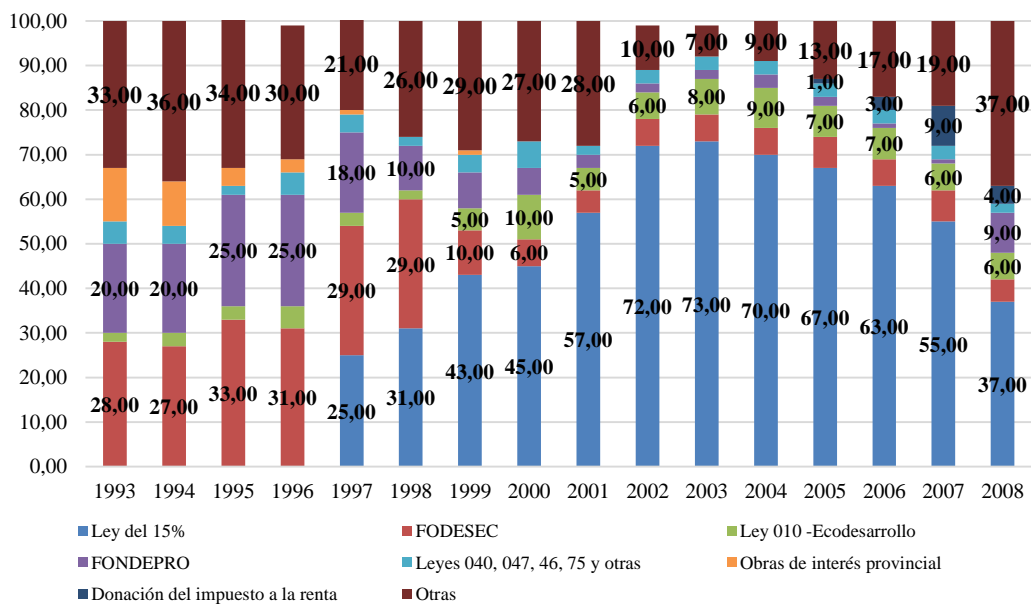


Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

La figura 12 muestra la evolución del tipo de transferencias en las provincias, del total que recibían. Se observa que la participación en las transferencias del FODESEC y el FONDEPRO para las provincias tenían un porcentaje significativo durante los primeros años de la década de los noventa, que juntos llegaban a sumar más del 50% de las transferencias durante los años 1993 al 1997. A medida que la Ley del 15% se fue implementando, los fondos anteriores fueron disminuyendo y desde el año 2002 ha llegado a significar más del 70% de las transferencias recibidas.

Al igual que en los municipios, en el indicador "otras" se encuentran las transferencias directas desde el gobierno central, a través de sus ministerios, para inversión pública con base a preasignaciones y otro tipo de acuerdos y convenios específicos.

**Figura 12.** Evolución tipo de transferencias a las provincias 1993-2008 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009)

Por otro lado, la Ley 010 de Ecodesarrollo Regional Amazónico supone una fuente importante de ingresos desde su creación, pero especialmente a partir del año 2000. Esta Ley 010 beneficia a los gobiernos subnacionales de las provincias de la región amazónica donde se explota el petróleo y se destina 0,50 dólares por cada barril de

petróleo extraído en estas provincias. Dichos recursos se encuentran, por tanto concentrados en estos territorios. La donación del 25% del impuesto a la renta se empieza a observar en el año 2005, con porcentajes inferiores que los recaudados en los municipios.

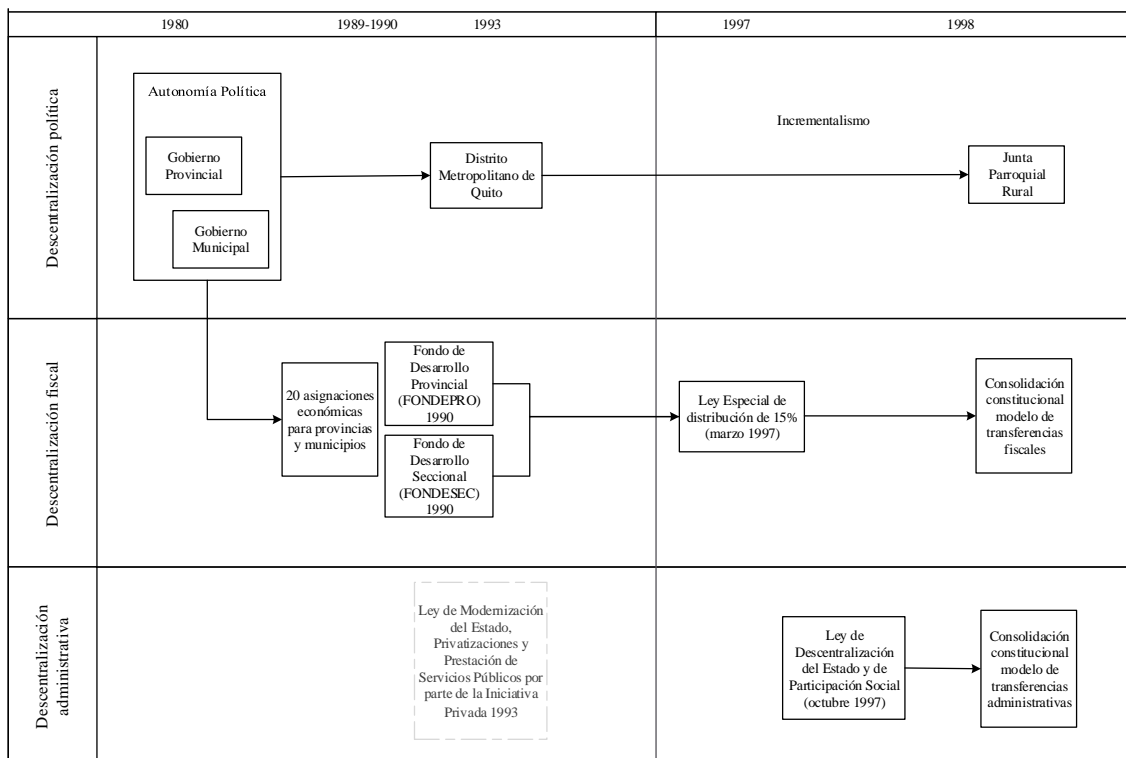
En general, se puede observar la importancia de los recursos transferidos desde el gobierno central a las provincias y municipios en los presupuestos subnacionales. Este aumento en las transferencias, especialmente a partir de la Ley del 15%, ha coincidido con una bajada de ingresos propios subnacionales por lo que se alude constantemente a la *pereza fiscal* que conllevan las transferencias nacionales (Ojeda 1998; Hurtado Arroba 2007; Carrión 2003). En un contexto de déficit fiscal y de crisis económica que se vivía en los años noventa, los gobiernos subnacionales prefirieron no subir la presión fiscal a los ciudadanos para no perder popularidad pero trasladaron la responsabilidad de sus ingresos a las transferencias del gobierno central.

Finalmente, tras la aprobación de la Ley del 15% en el año 1997, con muy poco tiempo de diferencia, se realiza la normativa para la descentralización administrativa mediante la Ley de Descentralización y Participación Social —en octubre de 1997—, en la que se regula la descentralización de competencias administrativas del gobierno central a los gobiernos subnacionales, que finalmente tiene un carácter voluntario y totalmente flexible para los gobiernos subnacionales. El proceso de descentralización política, fiscal y administrativa se consolida sin grandes cambios con la Constitución de 1998 y, con ello, se cierra el primer ciclo de descentralización.

La figura 13 muestra la secuencia de la descentralización desde el año 1980 hasta la constitucionalización del proceso en 1998, donde se observa el orden de las negociaciones (P>F>A) y las ampliaciones que se sucedieron, tanto en el reconocimiento de la autonomía política, con el aumento del nivel de gobierno de las parroquias rurales, como en las negociaciones de carácter fiscal, que comienzan con las asignaciones realizadas a finales de los años ochenta y se incrementan con la Ley del 15%. Finalmente, la Ley de Modernización del año 1993, como inicio de la descentralización administrativa aparece desconectada por su limitada implicación con el proceso de descentralización. Este proceso de descentralización administrativa se

refleja en el año 1997 con la Ley de Descentralización del Estado y que se consolida con la Constitución de 1998.

**Figura 13.** Secuencia de la descentralización 1980-1998



Fuente: Elaboración propia

La descentralización fiscal y el modelo de descentralización administrativa, resultaba conveniente a los gobiernos subnacionales provinciales y municipales, por cuanto recibían una significativa transferencia de recursos económicos, sin estar vinculado a una transferencia de responsabilidades.

El modelo de descentralización administrativa se diseñó bajo un esquema de voluntariedad por el cual cada uno de los gobiernos subnacionales podía solicitar la transferencia de competencias al gobierno central y éste tenía la obligación de realizar la transferencia, lo que se conoció como modelo *a la carta*. La transferencia de competencias —descentralización administrativa— voluntaria se iniciaba por tanto con

la petición de un gobierno seccional, lo que generó un esquema de negociación, llamado negociación *uno a uno*.

Los logros de este modelo de descentralización no dieron los resultados esperados en un proceso de descentralización y han sido muy criticados por varios autores (Barrera 1999, 2007; Carrión 2007a, 2007b, Verdesoto 2000, 2001,2006; Rojas 2001; Hurtado Arroba 2007). En el período 1999-2004, el 36% de los municipios no habían solicitado ninguna competencia administrativa. Si se excluyen las áreas de turismo, medio ambiente y bienestar social<sup>26</sup>, más del 66% de los municipios no habían solicitado competencias. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación, la vivienda y salud. No hay ningún caso exitoso de transferencia de competencias en el nivel provincial con recursos y bajo la lógica que la ley establece. La conclusión es que la descentralización administrativa ha tenido grandes inconsistencias y escasos avances (CONAM 2004; CONAM 2006; IAD 2008).

La forma de transferencia *uno a uno* produjo una mayor asimetría entre los territorios y dio lugar a *otras formas* de descentralización, mediante la atribución de competencias y funciones *de facto*, sin establecer convenios intergubernamentales para el traspaso o gestión de competencias entre diferentes niveles gubernamentales o, por lo menos, no por la vía establecida en la Ley de Descentralización. Los municipios de Quito y Guayaquil fueron los principales territorios que realmente asumieron competencias incluso en el ámbito de aeropuertos, salud y tránsito (CONAM 2004; CONAM 2006; IAD 2008) pero, obviamente, esto está en función de una mayor dinámica de desarrollo urbano y estas excepciones no son determinantes en el conjunto de la descentralización realizada.

Sus principales límites fueron, por una parte, permitir que la descentralización sea voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos y, por otra, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia requerida. Tanto los gobiernos subnacionales como el propio gobierno nacional utilizaron la descentralización como modo de confrontación política, junto a una

---

<sup>26</sup> Como competencia de bienestar social se refiere al traspaso de 34 grupos de bomberos en varios municipios (CONAM 2006).

resistencia, en todos los niveles territoriales, por la aplicación efectiva de algunas leyes (IAD 2008).

Por el lado del gobierno central no existió una verdadera decisión política para impulsar el proceso de descentralización y cumplir con la obligatoriedad de transferir las competencias y recursos solicitados, conforme el marco constitucional vigente establecía. En la visión burocrática del gobierno central, la transferencia de competencias es vista como pérdida de poder institucional, muchas de las cuales ni siquiera se propusieron cumplir.

Tampoco a los gobiernos locales les resultaba interesante solicitar las competencias, desde el punto de vista económico, dado que no existía un sistema de cuentas nacionales territoriales ni estudios acerca de los costos de la provisión de servicios (Verdesoto 2006:61-62) y, por tanto, los montos que pretendían trasladarse a los gobiernos seccionales por el ejercicio de las competencias no resultaban atractivos para hacerse cargo. También ocurrió que ciertos municipios y provincias solicitaban competencias, los ministerios correspondientes las entregaban, pero todo quedaba en el papel debido a que no había ejecución real (Carrión 2007b), bien por falta de interés o bien por falta de capacidad administrativa —en términos de habilidades y recursos humanos— para ejecutar determinadas políticas con cierto grado de calidad.

Además, la poca concreción de las competencias y el nivel territorial de asignación que podía solicitarse hizo que una misma competencia pudiera ser solicitada tanto por el nivel provincial como municipal, lo que dio lugar a un sistema competencial con superposiciones entre los niveles subnacionales.

Durante este primer periodo, la descentralización se realizó bajo un trasfondo muy importante, que fue la crisis económica, fiscal y política en la que se encontraba el país. Desde los años ochenta Ecuador ha vivido bajo la crisis de la deuda externa que afectó a la gran mayoría de países latinoamericanos. Las políticas de ajuste para la estabilidad económica, la reducción del Estado y su intervención en la economía fueron las políticas promovidas por los gobiernos ecuatorianos en las décadas de los ochenta y noventa. A mediados de los años noventa la crisis económica y fiscal se agravó. Una de las causas principales de la crisis fue la caída del precio del petróleo, que a finales de los

años noventa se situó por debajo de los diez dólares por barril. Esta situación impactó negativamente en la economía de Ecuador y desequilibraron las finanzas en una economía fuertemente dependiente de las exportaciones de petróleo.

Jamil Mahuad (agosto de 1998- enero de 2000) se posesionó como Presidente de la República el mismo día que entró en vigencia la Constitución de 1998 con el partido Democracia Popular. Mahuad enfrentó la profundización de la crisis económica que se llevaba lastrando desde los años anteriores, la quiebra de varias entidades financieras del país, cierre de empresas, el aumento del desempleo y numerosas acusaciones de corrupción. A principios del año 1999 decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. En enero de 2000 el presidente Mahuad anunció la dolarización del país, consistente en reemplazar la moneda nacional, el sucre, por el dólar. El cambio significó un empobrecimiento de la población lo que provocó que las organizaciones indígenas, varios mandos de las Fuerzas Armadas y una multitud de ciudadanos marcharon hacia el Congreso y derrocaron al Presidente. El Congreso nombró como presidente al que en esos momentos era el Vicepresidente, Gustavo Noboa.

Con Noboa en la presidencia (enero de 2000 - 2002) se mantuvo el sistema de dolarización y se priorizaron las políticas de negociación de la deuda interna y externa del país con los organismos internacionales y las políticas de ajuste. Se realizaron varios intentos para fortalecer la política de descentralización mediante la conformación de comisiones y consejos con participación de diferentes actores gubernamentales, pero el nivel de conflicto no consiguió poner de acuerdo los variados intereses territoriales. En un intento de reducir las presiones territoriales, transfirió la capacidad de recaudar hasta el 25% del impuesto de la renta a favor de los municipios y de las provincias. Aunque todos los municipios fueron cubiertos por esta ley, la medida era una victoria fiscal de los municipios más ricos y con mayor población.

El Coronel Lucio Gutiérrez, que participó en el derrocamiento de Mahuad, fue elegido Presidente mediante elecciones por el Partido Sociedad Patriótica (2003 a abril 2005). Gutiérrez, con un programa de gobierno más de izquierda, tuvo un gran apoyo del movimiento indígena Pachakutik y del Movimiento Popular Democrático (MPD). A

los pocos meses de asumir la presidencia, Gutiérrez gira su política a la derecha, rompe con sus aliados y hace un pacto con la derecha ecuatoriana representada por el Partido Social Cristiano (PSC), ante la falta de apoyo en el Congreso Nacional. Las acusaciones de corrupción, junto con el descontento de la clase media de Quito, entre otros factores, provocó la caída del gobierno de Gutiérrez mediante una gran movilización ciudadana apoyada por las Fuerzas Armadas. El Congreso posesionó a Alfredo Palacio, segundo Vicepresidente en esos momentos (abril de 2005 hasta el 15 de enero de 2007) que intentó retomar las políticas de izquierda, donde Rafael Correa fue ministro de economía por dos meses.

Esta sucesión de gobiernos y la debilidad de sus mandatos y fue aprovechada por los gobiernos subnacionales, que extendieron las propuestas y debates en torno a diferentes intensidades de descentralización, autonomías, provincialización, e incluso propuestas federalistas. También, las ciudades con mayor poder como Quito y Guayaquil, aprovecharon la debilidad de los gobiernos nacionales para atribuirse varias competencias y recursos fiscales. Bajo la descentralización *a la carta* estos municipios gestionaron algunas políticas educativas, en transporte, en salud, además de los aeropuertos. El municipio de Guayaquil, históricamente dirigido por alcaldes del Partido Social Cristiano<sup>27</sup>, enfrentaron las crisis con discursos autonomistas, marchas ciudadanas y referéndums a favor de la autonomía, que fueron especialmente conflictivos durante los años 1999-2000. Las proclamas autonómicas de la ciudad de Guayaquil se expandieron a otras ciudades e incluso algunas provincias de la costa, cuando en realidad la disputa se centraba en los recursos económicos y fiscales, lo que demuestra que las cuestiones territoriales están vinculadas a los ciclos económicos: se impulsan en épocas de crisis y se reducen en periodos de mayor bonanza económica.

---

<sup>27</sup> El Partido Social Cristiano (PSC) se mantiene en Guayaquil desde inicios de la década de los noventa, con León Febres Cordero (1992-2000) y con Jaime Nebot (2000-actualidad).

## CAPÍTULO 3. CONTEXTO POLÍTICO Y CAMBIOS EN EL SEGUNDO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN (2008-2014)

---

### 3.1 Cambio de ciclo político

El año 2006 marca un cambio de ciclo político que deja atrás toda una década convulsionada por la crisis económica y fiscal y por la sucesión de gobiernos depuestos de sus cargos por diferentes vías. El cambio se inicia con la victoria presidencial del candidato Rafael Correa con el movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (Alianza PAIS), con una importante mayoría de votos frente al candidato empresario Álvaro Noboa del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).

El movimiento Alianza PAIS fue una formación política creada a finales del año 2005 para participar en las elecciones de 2006. Rafael Correa lideró la creación del movimiento como una coalición heterogénea de académicos de universidades, partidos de izquierda, algunos sectores del movimiento indígena y diversos movimientos sociales, que sintonizó con gran parte de la población.

El gobierno de Rafael Correa forma parte del giro político a la izquierda en la región. Correa aparece como un *outsider*, sin apenas pasado político, con un discurso que apelaba a la reforma estatal, de corte anti-neoliberal y de descrédito al sistema de partidos que estaba establecido. Su programa de gobierno partía de una *Revolución Ciudadana* para reorganizar las instituciones del Estado y la creación de un nuevo modelo de desarrollo donde el Estado tiene un papel activo en la conducción política, económica y social. Su discurso, en contra de las políticas neoliberales que se

implementaron en los años noventa en el país, situó a Rafael Correa al margen de los *políticos de siempre*. Su estrategia de no presentar candidatos al Congreso, denunciando a éste como el lugar de la *politiquería* y de la *partidocracia* fue la demostración de que Alianza PAIS era un movimiento alternativo, no tradicional, que se presentaba como algo nuevo en el sistema político ecuatoriano, aun cuando algunos de sus dirigentes contaban con trayectorias políticas en organizaciones partidistas tradicionales (Freidenberg 2013).

Una vez en la presidencia, Correa convocó a una consulta popular para obtener el refrendo de la población sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente con plenos poderes para que dicte una nueva Constitución, que obtuvo el 82% de los votos a favor de la propuesta.

Para ello, se convocaron elecciones en el año 2007 para configurar los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente encargada de redactar una nueva constitución. La elección de candidatos a esta Asamblea Constituyente significó el «golpe de gracia al sistema de partidos» (Machado Puertas 2008:199). Los partidos tradicionales como el PSC, ID, DP-UDC y PRE, en incluso partidos emergentes en los últimos años como PRIAN, el PSP incluso el partido indígena MUPP-NP, fueron severamente castigados por los electores. De un total de 130 asambleístas, obtuvo 80 escaños de la asamblea — 73 sólo para Alianza PAIS y 7 más en asociación con algunos partidos menores—, siendo la primera vez que un partido alcanza la mayoría absoluta de votos (56,2%). Se rompió, de esta forma, con la tradición de una Asamblea fragmentada en numerosos partidos, lo que otorgó al Presidente Correa vía libre para que pueda llevar adelante su proyecto político e incorporarlo a la nueva Constitución. Pocas semanas después el Congreso Nacional fue cesado en sus funciones mientras se elaboraba la Constitución, y quedó únicamente vigente la Asamblea Constituyente.

La Constitución se aprobó en referéndum en el año 2008 con el 64,4% de los votos. Se convocaron elecciones generales para la renovación de todos los cargos políticos del país: la presidencia y vicepresidencia de la República, para la Asamblea Nacional, y para los cargos políticos de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales. Las

elecciones se celebraron en abril de 2009<sup>28</sup> y profundizaron la tendencia de transformación del sistema de partidos, con la victoria de Rafael Correa en primera vuelta con el 52,0% de los votos y a una distancia de más de 25 puntos porcentuales de su competidor más cercano (Pachano 2010). En la Asamblea Nacional obtuvo una mayoría relativa de 43,5% de los escaños, por lo que realizó acuerdos con otras fuerzas políticas afines para llevar adelante el programa político.

Este escenario perdura con más fuerza en las elecciones del año 2013 cuando Rafael Correa ganó la presidencia en primera vuelta con una mayoría de 57% de los votos (4,9 millones de sufragios), mientras que su principal contendiente, el banquero Guillermo Lasso (Partido Creando Oportunidades, CREO) logró el 22,7% de la votación (1,9 millones). En la Asamblea Nacional, Alianza PAIS obtuvo 100 de los 137 escaños, lo que representa más de los dos tercios del Pleno, un hecho inédito en la historia democrática del país. Además de los 100 legisladores oficialistas, el Partido Avanza, afín al gobierno, obtiene cinco legisladores.

Los partidos de la oposición han visto reducido su poder de representación e incluso, los partidos tradicionales han desaparecido, conformando una Asamblea con una oposición marginal y poco institucionalizada. Esta situación de fuerte poder presidencial, con mayorías en la Asamblea Nacional le otorga al Presidente una fuerte influencia de facto sobre el proceso de formulación de políticas públicas.

Además de las tres convocatorias presidenciales en los años 2006, 2009 y 2013, Correa ha obtenido mayorías en la Asamblea en los años 2007 —elecciones para los representantes de la Asamblea Constituyente—, 2009 y 2013 y además ha salido victorioso en tres convocatorias de consultas populares: en abril de 2007, para tener la aprobación para conformar una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución; en septiembre de 2008, cuando se consulta en referéndum sobre la aprobación de la nueva Constitución, que es aprobada con el 63,8% de los votos, y en

---

<sup>28</sup> La nueva Constitución establece el límite de una sola reelección (consecutiva o no) para todos los cargos de elección popular (artículo 114). Sin embargo, según las disposiciones acerca de la reelección, las elecciones de 2009 se consideran como el primer período de gestión de cada una de las autoridades

mayo de 2011, cuando se convoca otra consulta para la aprobación de diez preguntas de diversa índole, aprobándose la totalidad.

No obstante, aunque Alianza PAÍS es una organización con una amplia representación a nivel nacional, en las elecciones subnacionales de las provincias y de los municipios no ha logrado posicionarse en todos los territorios. Así, en las elecciones subnacionales del año 2009 obtuvo 9 de los 23 gobiernos provinciales (39,1%) y 71 municipios de un total de 221 (32,1%).

En febrero de 2014 se celebraron nuevas elecciones territoriales para elegir a las autoridades políticas de las provincias, municipios y parroquias rurales. El movimiento Alianza PAIS gana en 10 de las 23 provincias (43,7%) y en 69 de los 221 municipios (31,2%). A pesar de que no existe una variación importante respecto a los resultados del año 2009, en realidad se produce una pérdida importante de las tres principales ciudades del país, que quedan en manos de partidos opositores: Guayaquil con Jaime Nebot, del Partido Social Cristiano (PSC); Quito con Mauricio Rodas del Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA) y Cuenca con Marcelo Cabrera del partido Alianza Participa-Igualdad. El municipio de Guayaquil se mantiene como bastión de la oposición con el Alcalde Jaime Nebot que manifiesta mayor resistencia a las políticas de Correa.

Más allá de la recomposición del sistema de partidos, el proyecto social y político de la *Revolución Ciudadana* de Rafael Correa se ha consolidado, lo que ha sentado un cambio ideológico-discursivo sobre el papel de transformación del Estado para la ciudadanía. Se ha profundizado el rol interventor del Estado, basado en el principio del *Buen Vivir*<sup>29</sup> como concepto vinculado a lograr la armonía con la naturaleza y generar las bases para la construcción de una sociedad incluyente (SENPLADES 2011; Larrea 2011). Es así que el *Socialismo del Buen Vivir* cuestiona el patrón de acumulación neoliberal y propone al ser humano por encima del capital. Los postulados del *Socialismo del Buen Vivir* se manifiestan mediante el compromiso activo de la ciudadanía porque implica una democracia con participación popular, desarrollar las

---

<sup>29</sup> El concepto de *Buen Vivir* viene de la lengua quechua, como un principio de vida, que se denomina *Sumak Kausay*.

libertades y eliminar las desigualdades que producen opresión y subordinación entre las personas (SENPLADES 2013).

Por un lado, la situación económica acompaña las políticas de Correa. El precio del petróleo, principal ingreso del país, ha aumentado considerablemente desde los 25 dólares el barril en el año 2003, hasta situarse cercano a los 100 dólares durante los años 2008 al 2014. Estos ingresos han permitido llevar a cabo el modelo económico neo-desarrollista y potenciar el papel del Estado en la generación de políticas públicas. El gasto de inversión ha aumentado considerablemente en obras de infraestructura civil, con la mejora de las vías de comunicación —carreteras— y proyectos energéticos para la ampliación de los sistemas hidroeléctricos y de refinerías de petróleo. En lo social, el Estado ha aumentado la red de servicios a los ciudadanos y ha potenciado políticas, especialmente en los ámbitos de educación con la ampliación de becas para estudios en el país y en el exterior, en sanidad se ha ampliado la cobertura sanitaria y se ha mejorado la atención. Se han realizado políticas de inclusión y de combate a la pobreza, especialmente ampliando el subsidio del Bono de Desarrollo Humano<sup>30</sup>, que reciben cerca de dos millones de personas pertenecientes a grupos vulnerables. Para impulsar las políticas sociales y redistributivas, la administración pública se ha convertido en el principal generador de empleo del país.

Por otro lado, Correa mantiene un estilo personal de gobernar, que se enmarca dentro de los gobiernos populistas (De la Torre 2008, 2012) o de las democracias delegativas (O'Donnell 1992, 2010) o de las democracias plebiscitarias de la región (Conaghan 2008). Los tres conceptos hacen referencia a un modo de gobernar que forma parte de un estilo de presidencialismo latinoamericano, con fuertes liderazgos carismáticos que vinculan su relación con los ciudadanos de una forma directa y paternalista, sin mediaciones organizativas o institucionales, que busca refundar el Estado para salvarlo de los *males* que le acechan. En sus discursos, el líder habla en nombre del pueblo mediante un lenguaje llano y maniqueista, que sitúa a cualquier vestigio de oposición

---

<sup>30</sup> El Bono de Desarrollo Humano es una de las políticas sociales del gobierno. No obstante, este Bono se comenzó a implementar en 1998 durante el gobierno de Mahuad y su objetivo era compensar a los estratos más pobres por la eliminación de los subsidios en gas y electricidad. El Bono ascendía a 15 dólares y ha ido aumentando, especialmente durante la presidencia de Correa, situándose en los 50 dólares actuales y ampliándose a más beneficiarios.

como una traición a la patria. De esta forma, este tipo de democracias delegativas se caracterizan por ser menos liberales y pluralistas que las democracias representativas, y tiende a no reconocer los límites constitucionales y legales de los poderes del Estado, lo que considera un estorbo y una interferencia de las instituciones de control sobre el Poder Ejecutivo.

De este modo, el fuerte liderazgo de Rafael Correa ha reconfigurado las relaciones entre el Presidente y las instituciones. Por un lado, Correa es el líder indiscutible que administra las decisiones dentro del movimiento Alianza PAIS y del propio gobierno, de tal forma que resulta indiferenciada la estructura de la organización política respecto a la estructura gubernamental.

Dentro de Alianza PAIS, la elección de candidatos a asambleístas se realiza por las direcciones provinciales del movimiento, sin embargo la aprobación final depende de la directiva nacional. Esto significa que los asambleístas, aunque son diputados provinciales, sus carreras políticas dependen más de la dirección del partido y, por tanto, se deben más al Presidente que controla los movimientos de sus diputados y ya no tanto a la designación territorial como ocurría en los años noventa. Las provincias y municipios dejan, de este modo, de tener anclaje informal con el legislativo nacional y la capacidad de presión para *favores* territoriales se ha visto disminuida<sup>31</sup>.

El control de la dirección nacional de Alianza PAIS no ha sido tan fuerte sobre los candidatos que se presentan como prefectos o alcaldes en cada uno de los territorios, que son aprobados por las direcciones provinciales del movimiento en el caso de los prefectos y de las direcciones municipales para los alcaldes y representantes de las parroquias rurales.

Con una amplia mayoría de representantes de Alianza PAÍS en la Asamblea, los asambleístas llevan a cabo aquellas leyes que el Presidente ha marcado como necesarias para la *Revolución* y, de existir modificaciones presidenciales—veto presidencial—,

---

<sup>31</sup> Durante los años noventa, los gobiernos subnacionales tenían la posibilidad de presentar iniciativas legislativas a través de los diputados afines a su territorio. En la actualidad esa oportunidad informal se ha perdido porque la agenda legislativa viene determinada por el programa político de Alianza PAIS y por el propio Presidente.

éstas pasan cómodamente. En general, las diferentes instancias políticas se mantienen condicionadas por el fuerte liderazgo del Presidente Correa, y con ello se ha dado una fuerte centralización del proceso de toma de decisiones en la figura del Presidente, disminuyendo la capacidad de control de unas instituciones sobre otras.

Por otro lado, el Presidente se vincula con los ciudadanos de manera directa, sin necesitar mediación organizativa ni institucional, especialmente a través de los Enlaces Ciudadanos que se transmiten por radio y televisión todos los sábados del año. Cada uno de los Enlaces Ciudadanos es retransmitido desde diferentes municipios o parroquias del Ecuador y forma parte de la estrategia del Presidente conocida como *gabinetes itinerantes*, donde Correa explica las actividades que ha realizado durante la semana y las políticas que impulsa su gobierno. La retransmisión de los Enlaces Ciudadanos forma parte de la estrategia de vincular las actividades del gobierno como una rendición de cuentas con el *pueblo mandante*, a la vez que marca la agenda política de la semana siguiente.

En sus alocuciones, Correa aparece como la principal encarnación de los intereses de los ciudadanos y de la Nación. Como una figura paternal, su misión es *salvar a la patria* y sus políticas se legitiman a través del discurso presidencial que contrapone la *larga noche neoliberal* frente a un presidente que ha dado prioridad a los intereses de los ciudadanos, especialmente de los más pobres. Dado que su base política es un movimiento, significa también una superación de la partidocracia, origen de los *males de la patria*. Los llamamientos a la opinión pública son directos, sin mediación, con el fin de gobernar por sobre otras instituciones, especialmente sobre el poder legislativo.

De esta forma, el aparato comunicacional del gobierno y la ejecución de políticas públicas ha mantenido al Presidente Correa con un alto nivel de aceptación en la opinión pública en torno al 60% de media desde su elección en el año 2006 (CEDATOS 2014), reforzando su imagen de liderazgo presidencial.

La participación ciudadana forma parte del discurso y de las políticas del gobierno<sup>32</sup>. La apelación a la democracia participativa vincula a los ciudadanos a participar en los eventos organizados por el gobierno o por Alianza PAIS para reforzar la imagen de cercanía con el pueblo. Además, una gran parte de las políticas elaboradas por el gobierno incluyen la participación mediante eventos de *socialización* con la ciudadanía y organizaciones interesadas, donde se da a conocer las políticas y se pretende recabar opiniones y sugerencias. De este modo, se han creado mecanismos que fomentan la imagen de participación ciudadana en las políticas nacionales y que establecen diferentes formas de involucrar a la ciudadanía como un mecanismo para la profundización de la democracia directa. Sin embargo, muchas de estas prácticas se limitan cada vez más a la ratificación de las decisiones oficiales y a la *socialización* de las políticas del Gobierno, y no a la deliberación y la búsqueda de consensos.

Su discurso, polarizado entre ciudadanos *buenos* que apoyan la Revolución Ciudadana y los ciudadanos *malos* que se oponen, excluye toda posibilidad de crítica y de pluralismo en la política. Así, a pesar de la retórica democrática, Correa utiliza un discurso autoritario y despreciativo contra cualquier movimiento ciudadano que se oponga a sus políticas. El Gobierno ha entrado en confrontación con varios sectores organizados de la sociedad como son los maestros, los sindicatos públicos, el movimiento indígena —especialmente con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) — y sectores ecologistas, con quienes ha utilizado la estrategia de la cooptación —permitiendo puestos en su gobierno— o bien la descalificación directa. Con varios medios de comunicación y periodistas el enfrentamiento del Gobierno es directo, a quienes acusa de faltar a la verdad y de ser una *prensa corrupta*, contra los que Correa ha abierto varias querrelas y litigios ante los tribunales de justicia.

---

<sup>32</sup> De hecho la Constitución aprobada en el año 2008 establece un orden estatal compuesto por cinco funciones —en lugar de la tradicional división en tres poderes del Estado— incorporando, además de la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial, a la Función Electoral y a la Función de Transparencia y Control Social. Esta Función de Transparencia y Control Social involucra a la participación ciudadana como un poder del Estado que se ejerce a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, formado por representantes de organizaciones sociales o ciudadanos de manera individual, quienes tienen como objetivos principales promover el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y rendición de cuentas y establecer mecanismos y políticas anticorrupción.

Bajo este contexto, se han producido varios cambios en el modelo de descentralización de los años noventa y se ha desarrollado un importante cuerpo legislativo que establece modificaciones en la organización territorial del Estado y en el proceso de transferencias de competencias y transferencias fiscales. La Constitución define al Estado ecuatoriano como un «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 CRE).

Se considera que la Constitución de 2008 inicia el segundo ciclo de políticas de descentralización en Ecuador que, a través de diferentes instituciones y normativas, se implementa hasta la actualidad. La Constitución conforma un nuevo modelo de descentralización fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con sus respectivos recursos. Dentro del texto constitucional se establece la organización territorial del Estado, describe las competencias exclusivas del Estado y aquellas que deben ser asumidas por cada uno de los niveles territoriales, así como los principios básicos para el sistema de transferencias fiscales; establece un sistema nacional de competencias y fija una institucionalidad responsable de administrar los procesos de descentralización a nivel nacional. Este modelo rompe con la descentralización voluntaria, *uno a uno*, configurando una matriz de competencias en cada nivel de gobierno.

El cambio de modelo de descentralización está asociado a la ruptura de su gobierno con las prácticas neoliberales de los años noventa y al modelo de descentralización desarrollado en esa época. Correa considera que el modelo de descentralización *uno a uno* y *a la carta* debilitó al Estado, que quedó en manos de territorios que ejercían su poder, con competencias y recursos asignados arbitrariamente. Así, el nuevo modelo de descentralización es visto como una estrategia política para el fortalecimiento del Estado, mejorar la equidad territorial y profundizar en la democracia participativa.

Existe un importante desarrollo del cuerpo legislativo sobre la descentralización y la organización territorial. Así, los Planes Nacionales de Desarrollo (SENPLADES, 2007, 2009, 2013), son documentos orientados hacia la materialización del proyecto de

cambio de la Revolución Ciudadana mediante doce objetivos nacionales<sup>33</sup> que deben ser tomados como directrices de gestión para todos los sectores públicos. Entre sus objetivos prioritarios se establece la descentralización con la finalidad de acercar el Estado a los ciudadanos y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

Más en concreto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional 2010) es la norma que compila toda la normativa relacionada con la organización político-administrativa en el territorio, los niveles de gobierno subnacionales, la administración de los gobiernos autónomos descentralizados y sus competencias administrativas y fiscales, entre otros aspectos<sup>34</sup>. No obstante, el Código pretende recoger la normativa, que se encontraba dispersa en varias normas, en un solo cuerpo legal por lo que muchas de las proposiciones no son absolutamente nuevas, especialmente en aspectos relacionados con el funcionamiento de la gestión administrativa, que en ocasiones resultan regulados de forma muy general.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) entiende que la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (art. 105 COOTAD).

La finalidad de la descentralización es «impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad inter-territorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía» (art. 106 COOTAD). Para dar paso a este proceso y, de

---

<sup>33</sup> El artículo 280 de la Constitución indica que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

<sup>34</sup> Contiene 9 títulos, 632 artículos, 6 disposiciones generales; 33 disposiciones transitorias; 2 reformatorias y derogatorias; y, una disposición final.

acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se conformó el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como organismo técnico que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. Este Consejo Nacional de Competencias tiene además la responsabilidad de realizar e implementar el Plan Nacional de Descentralización. El Plan Nacional de Descentralización para el año 2013-2015, aprobado por unanimidad por el Consejo Nacional de Competencias en el año 2012, es el documento que orienta la implementación del proceso de descentralización durante los próximos cuatro años. Tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país.

### **3.2 La división territorial del Estado**

La Constitución de 2008 establece que el Estado ecuatoriano es unitario y se gobierna de manera descentralizada (art. 1 CRE). Entre otros, es deber del Estado «Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización» (art. 3.6).

Aunque varios de los niveles subnacionales se mantienen respecto al anterior modelo de descentralización, la actual legislación ha introducido varios cambios. Uno de ellos es la creación de un nivel de gobierno, las regiones, que se conforman por la unión de varias provincias, que se agrega a los gobiernos subnacionales que ya existían. De esta forma, el Estado se organiza territorialmente en cinco niveles: el nivel central que corresponde con las instituciones estatales o de nivel nacional; y cuatro niveles subnacionales: regiones, provincias, municipios y parroquias rurales.

Los regímenes especiales era una figura contemplada en la organización territorial anterior como circunscripciones territoriales que contenían alguna forma de administración diferenciada. En la actualidad los regímenes especiales se pueden crear bien por razones de conservación ambiental —la provincia de Galápagos—, por razones

de población —los distritos metropolitanos autónomos— o por razones étnico culturales —las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias— (art. 242 CRE)<sup>35</sup>. Estos regímenes especiales se encuentran supeditados a regulaciones especiales que les otorgan atribuciones y competencias diferenciadas.

Estos niveles de gobierno y los regímenes especiales tienen la consideración de gobiernos autónomos descentralizados, con autonomía política, administrativa y financiera, que comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivos territorios<sup>36</sup>. El COOTAD recoge este principio de autonomía, entendiendo que (art.5):

(i) La autonomía política comprende «el ejercicio de las facultades ejecutivas y normativas sobre las competencias y facultades de su responsabilidad». En este sentido, la autonomía de la facultad ejecutiva se expresa a través de la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante el sufragio universal, directo y secreto. La autonomía normativa se ejerce a través de la potestad o el poder de establecer sus propias normativas dentro de un Estado.

El grado de autonomía normativa que tienen los gobiernos subnacionales es importante, puesto que da lugar a establecer diferentes niveles de autogobierno. De hecho, una de las mayores diferencias entre un Estado unitario y un Estado federal es que en este último existe la capacidad de legislar con normas con rango de ley por los gobiernos subnacionales en sus territorios, equivalentes a las leyes nacionales. Ecuador se define como un Estado unitario, por lo que la potestad para dictar normas con rango de ley le corresponde únicamente al gobierno central y los gobiernos subnacionales pueden dictar normas para su propio territorio con un rango inferior, en este caso,

---

<sup>35</sup> Tienen la consideración de *otras entidades* las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación. El territorio de las provincias amazónicas —que son las provincias de Orellana, Pastaza y Sucumbíos— constituye una circunscripción territorial especial de planificación, que será 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 *Sumak Kawsay* (arts. 248 y 250 CRE).

<sup>36</sup> Excepto el Consejo de Gobierno de Galápagos, como se explica en el epígrafe 2.1.6.

reglamentos y ordenanzas<sup>37</sup>. De esta forma, los gobiernos regionales expedirán «normas regionales», sin especificar el rango normativo. Los distritos metropolitanos, provincias y cantones expedirán «ordenanzas» en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las Juntas Parroquiales emitirán «acuerdos y resoluciones».

No obstante, la Constitución dispone el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente (art. 425 CRE): la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Este orden jerárquico de la legislación establece una equiparación entre las normas regionales y de los distritos metropolitanos y éstas, a su vez, son de rango superior a las ordenanzas de las provincias y de los municipios.

(ii) En cuanto a la autonomía administrativa, el COOTAD entiende que consiste en el ejercicio de la facultad de organización y gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

(iii) La autonomía financiera se expresa en el «derecho de los gobiernos autónomos descentralizados a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que le corresponden en su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos». Por tanto, la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales comprende las transferencias económicas realizadas por el gobierno central y la capacidad de producir sus propios ingresos.

---

<sup>37</sup> En relación con las facultades normativas, se observa cierta confusión en la redacción que se dio en la Constitución como en la posterior dada en el COOTAD. En el Anexo 5 se puede observar una matriz comparada de las distintas definiciones realizadas en torno a la capacidad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

### **3.2.1 Estructura de los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales**

Pese a que parte de la organización territorial de Ecuador se mantiene respecto a la división que existía en los años noventa, es conveniente señalar los cambios que se producen en el actual periodo. En primer lugar, porque la introducción de un nuevo nivel de gobierno mediante las regiones supone una modificación de la estructura del Estado. El procedimiento de creación de estas regiones y de los distritos metropolitanos y las competencias que asumen, marca una diferencia respecto al resto de niveles. Por otra parte, las provincias, los municipios y las parroquias rurales se mantienen, pero se establecen algunos cambios en cuanto a su composición. También resulta conveniente señalar la existencia de los regímenes especiales de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias y del Consejo de Gobierno de Galápagos para señalar su situación actual.

#### ***2.1.1 El gobierno autónomo descentralizado regional***

La idea de regionalización no resulta nueva, puesto que entre los años 1999 y 2006, con el contexto de la crisis económica y fiscal, surgió un fuerte debate sobre la descentralización y sobre diferentes modelos autonómicos, con propuestas provinciales que pretendían unirse para conformar regiones con mayor autonomía, especialmente en las provincias de la costa (Barrera, 1999) pero que nunca lograron un apoyo desde el gobierno central.

Durante la redacción de la Constitución de 2008 por la Asamblea Nacional Constituyente, los asambleístas de Alianza PAIS presentaron dos opciones para la creación de un nivel intermedio. La primera consistía en reforzar el papel de las provincias para que adquirieran las competencias de un nivel intermedio de gobierno. La otra posición era la creación de un nuevo nivel de gobierno que integrara a varias provincias y ejerciera la función de coordinación del territorio hacia abajo y de interlocutor con el gobierno central hacia arriba.

Finalmente se aceptó la posición de creación de un nuevo nivel territorial a través de las regiones autónomas que se incorporaron constitucionalmente a la organización del Estado (art. 244 CRE) como la unión de dos o más provincias contiguas<sup>38</sup>. El procedimiento para constituir una región se asemeja a la fórmula llevada a cabo para la creación de las Comunidades Autónomas en España, puesto que las regiones deben contar con un Estatuto de autonomía regional aprobado por la Asamblea Nacional y sometido a referéndum.

De hecho, la iniciativa para la formación de regiones corresponden a los gobiernos provinciales, cuyos Consejos Provinciales aprueban la resolución de regionalización con el voto favorable de dos terceras partes de los miembros. Presentan al Presidente de la República un proyecto de ley de regionalización, que se enviará a la Asamblea Nacional, y un proyecto de Estatuto de autonomía regional ante la Corte Constitucional. La Asamblea Nacional debe aprobar el proyecto de ley orgánica —por mayoría absoluta<sup>39</sup>—. La Corte Constitucional revisará el proyecto de Estatuto de autonomía regional para verificar su conformidad con la Constitución.

El contenido del Estatuto debe establecer su denominación, símbolos, principios, instituciones de gobierno y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá y los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea (art. 246 CRE).

Con la aprobación de ambos proyectos, el Estatuto de autonomía regional se presenta a consulta popular en las provincias que formarían la región. La consulta debe ser aprobada con la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada una de las provincias y el Estatuto de autonomía se entenderá como la norma institucional básica de la región. Se convocará a elecciones regionales en los siguientes 45 días para elegir a las nuevas autoridades y representantes correspondientes (art. 245 CRE y art. 16 COOTAD).

---

<sup>38</sup> Además deben tener otros requisitos como por ejemplo una 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.

<sup>39</sup> Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional necesita de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

Los órganos de gobierno de la región recaen en un gobernador, que ejerce la función ejecutiva, y un órgano legislativo y de fiscalización, el Consejo Regional. El gobernador es elegido por elección popular directa. Se integra y preside el Consejo Regional, que es el órgano de legislación y de fiscalización —control— del gobierno regional, con voto dirimente.

Como órgano legislativo y de fiscalización, el Consejo Regional está integrado por el número de consejeros regionales que determine la ley electoral, elegidos por votación popular para un período de cuatro años. En la elección de los consejeros regionales se debe tener en cuenta la representación de las provincias que conforman la respectiva circunscripción territorial regional (art. 33 COOTAD). De entre estos consejeros, se elige el vice-gobernador.

El COOTAD tiene prevista la existencia de un Gabinete Territorial de consulta con el Presidente de la República que estará integrado por los gobernadores regionales y los alcaldes de los distritos metropolitanos (art. 90 literal z, COOTAD). Este gabinete territorial de consulta es el único órgano institucional que aparece en la legislación con carácter multinivel y multilateral que relaciona al Presidente de la República directamente con los miembros de los gobiernos subnacionales, en este caso los gobernadores regionales y los representantes de los distritos metropolitanos autónomos, sin mediación de las asociaciones representantes de los gobiernos subnacionales.

Además, el propósito del gobierno central era que estas regiones se construyeran con una geografía horizontal, de forma que se unieran una provincia de la costa, otra de la sierra y otra de la Amazonía. Esta organización de las regiones a través de las tres zonas geográficas de Ecuador supone combinar provincias con mayor grado de desarrollo junto con otras provincias con debilidades estructurales, lo que se veía como un modo de establecer políticas que equilibren el territorio.

Sin embargo, las regiones, no existen en la actualidad. La Constitución dio un plazo máximo de ocho años para que se constituyan, esto es, hasta el año 2017 (Disposición Transitoria Primera, literal 9 de la Constitución). Para evitar este incumplimiento constitucional, dado que las provincias se encuentran muy reticentes para conformar este nivel, se ha presentado en el año 2014 una lista de enmiendas a la Constitución

entre las que se encuentra, a iniciativa de CONGOPE, la eliminación del plazo establecido para la creación de las regiones y que cuenta con el visto bueno del propio gobierno nacional.

### ***2.1.2 El gobierno autónomo descentralizado provincial***

El nivel de gobierno provincial se mantiene respecto al periodo anterior pero ha tenido varias modificaciones. En primer lugar, a lo largo del tiempo, el número de unidades provinciales ha ido aumentando. En el año 1993 existían veinte provincias, a las que se sumó el territorio de las Islas Galápagos en el año 1995. En el año 1997 se constituye la provincia de Francisco de Orellana, en el oriente del país, y en el año 2008 se constituyen las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas. Actualmente son 24 provincias creadas por normas anteriores al COOTAD. De ellas, 23 son consideradas como gobiernos autónomos descentralizados, ya que se exceptúa de esta clasificación a la provincia de Galápagos, que tiene un régimen especial de gobierno.

No obstante, la creación de nuevas provincias se encuentra con varios requisitos de difícil cumplimiento en cuanto a población, extensión territorial, iniciativa de los cantones y consulta popular (arts. 18 y 19 COOTAD)<sup>40</sup>. No hay ninguna provincia creada bajo la normativa del COOTAD dado que además la disposición transitoria sexta del COOTAD prohíbe la creación de más provincias para preservar el proceso de regionalización.

El órgano ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial es el prefecto, que es elegido por votación popular —en binomio con el viceprefecto—. Se integra y preside el Consejo Provincial, con voto dirimente. El órgano legislativo y de

---

<sup>40</sup> Entre estos requisitos se encuentra tener una población residente en el territorio de la futura provincia de, al menos, el tres por ciento de la población total nacional; una extensión territorial de, al menos, diez mil kilómetros cuadrados; los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener, al menos, diez años de creación; se requiere un informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación; y, decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada, a solicitud del Presidente de la República.

fiscalización del gobierno provincial es el Consejo Provincial. Este Consejo Provincial, que ha cambiado su composición respecto a la legislación anterior, ya no es de elección mixta, sino de elección indirecta. Así, está conformado por todos los alcaldes de cada municipio y por los presidentes de las Juntas Parroquiales, de acuerdo a la siguiente composición (art. 45 COOTAD):

- a) En las provincias que tengan hasta cien mil habitantes del área rural, el Consejo Provincial contará con tres presidentes de las Juntas Parroquiales Rurales.
- b) En las provincias que tengan de cien mil uno hasta doscientos mil habitantes del área rural, el Consejo Provincial contará con cinco presidentes de las Juntas Parroquiales Rurales.
- c) En las provincias que tengan más de doscientos mil un habitantes del sector rural, el Consejo Provincial contará con siete presidentes de las Juntas Parroquiales Rurales.

Para la elección de estos representantes parroquiales, los presidentes de las parroquias se conforman ellos mismos en un colegio electoral y designan quienes formarán parte del Consejo Provincial por medio periodo, esto es, dos años, si posibilidad de reelección consecutiva, a no ser que por el número de parroquias en el territorio no sea posible la alternancia.

Con este sistema se pretende que los Consejos Provinciales tengan una función de representación territorial y de coordinación con los municipios y parroquias rurales que existen en el territorio. Si bien se intenta fortalecer la función de coordinación, se hace debilitando la autonomía política de la provincia.

Por otro lado, este sistema de representación en los Consejos Provinciales se encuentra desconectado de las funciones de las provincias, dado que les corresponde el desarrollo de competencias vinculadas con las parroquias rurales y, en menor medida, con competencias de carácter municipal. Sin embargo, se sobre-representa a los municipios, dado que hay un representante por cada municipio, mientras que los representantes parroquiales son en función de la población rural existente —tres, cinco

o siete representantes—, que además son elegidos por medio periodo, lo que les obliga a observar sus tiempos políticos en un periodo más corto.

### ***2.1.3 El gobierno autónomo descentralizado municipal***

El COOTAD establece los requisitos para la creación de nuevos municipios, con un cierto nivel de dificultad en cuanto a la población necesaria, la extensión territorial, la iniciativa de las parroquias que promueven la municipalización y varios informes de diferentes instituciones (arts. 21 y 22 COOTAD). De esta forma, la parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de municipalización deberán tener al menos diez años de creación y el municipio que se conforme deberá tener una población de, al menos, cincuenta mil habitantes. Además, se deben solicitar informes favorables al gobierno provincial correspondiente y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el proyecto debe ser aprobado por ley en la Asamblea Nacional, así como la aprobación de la ciudadanía por consulta popular.

Se puede observar, por tanto, que los requisitos también pretenden cerrar el modelo y el número de municipios que existen actualmente, dificultando la creación de nuevos. De hecho, el número de municipios ha ido aumentando en los últimos veinte años. Así, en 1993 existían 179 municipios, que aumentaron a 210 en 1997. En el año 2004 ya eran 216 para finalmente, mantenerse en 221 desde el año 2008 hasta la actualidad. Sin embargo, desde la promulgación de COOTAD no se ha creado ningún municipio nuevo.

El alcalde es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular. Se integra en el Concejo Municipal, que lo presidirá con voto dirimente. El Concejo Municipal es el órgano de legislación y de fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Está conformado por los concejales elegidos por votación popular, según proporcionalidad de la población urbana y rural y de conformidad con lo previsto en la ley electoral. Esta representación proporcional de la población urbana y rural del municipio busca asegurar una representación equitativa. El vice-alcalde es elegido entre los miembros del Concejo.

#### ***2.1.4 El gobierno autónomo descentralizado de las parroquias rurales***

Las parroquias rurales mantienen su organización sin grandes cambios respecto al modelo anterior. La legislación anterior les otorgó únicamente la representación política mediante la elección directa de sus autoridades. Actualmente, son también reconocidas como un Gobierno Autónomo Descentralizado, manteniendo sus competencias administrativas, que se limitan básicamente a actividades de control social.

Las parroquias rurales son circunscripciones territoriales integradas a un municipio (art. 24 COOTAD). Por tanto su creación siempre ha correspondido al Concejo Municipal o al Concejo Metropolitano a través de una ordenanza, aunque puede existir solicitud por iniciativa ciudadana. Dado que la creación de parroquias solo necesita la aprobación por el cantón correspondiente, el ritmo de constitución de parroquias rurales ha sido más vertiginoso. De esta forma, en el año 2006 existían 713 parroquias; en el año 2008 habían subido a 746. En el año 2010 ya eran 779 y en el año 2014 aumentaron a 816 parroquias constituidas, a pesar de que varias de ellas no cumplen con los requisitos expuestos en el COOTAD para la creación de parroquias rurales, especialmente en términos de población<sup>41</sup>.

El órgano de gobierno de la parroquia rural es la Junta Parroquial Rural, compuesta por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales las dos personas que más votos han obtenido ejercen de presidente y vicepresidente, respectivamente.

#### ***2.1.5 El régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos***

Los distritos metropolitanos autónomos forman parte del régimen especial por razón de la población, esto es, se trata de un municipio o conjunto de municipios contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional (art. 74 COOTAD) y esta característica poblacional les confieren un modo particular de gobernar el territorio.

---

<sup>41</sup> Las parroquias rurales deben tener una población mayor a diez mil habitantes, de los cuales, por lo menos dos mil, deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia (art 26 de COOTAD).

La conformación de un distrito metropolitano tiene un procedimiento muy similar al seguido para la creación de regiones, dado que deben presentar y aprobar un Estatuto de autonomía, lo que coloca a este nivel de gobierno en una posición de mayor relevancia que el resto de municipios.

De esta forma, la iniciativa corresponde al municipio o conjunto de municipios, que deberán emitir una resolución —por mayoría absoluta— para convertirse en distrito metropolitano. Deberán presentar un proyecto de ley al Presidente de la República, que lo remitirá a la Asamblea Nacional para iniciar su trámite como ley orgánica (art. 76 COOTAD).

El Estatuto de autonomía se presenta ante la Corte Constitucional, con los mismos requisitos de contenido que en el caso de las regiones —denominación, símbolos, principios, instituciones de gobierno y su sede, competencias, entre otras—. Finalmente, debe ser sometido a consulta popular a sus ciudadanos y será aprobado por mayoría absoluta (art. 77 COOTAD), lo que convertirá al Estatuto en la norma institucional básica del distrito metropolitano. En este Estatuto pueden establecerse competencias que pertenecen a las regiones y a las provincias, aumentando, de esta forma, su techo competencial.

Al igual que en el resto de municipios, el alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del distrito metropolitano y es elegido por votación popular (art. 89 COOTAD). El Concejo Metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del distrito metropolitano (art. 86 COOTAD) que está integrado por los concejales elegidos por sufragio popular, observando criterios de representación proporcional de la población urbana y rural, y por el alcalde, que lo preside con voto dirimente. Eligen, de entre sus miembros, al vice-alcalde.

Los alcaldes de los distritos metropolitanos se integran en el gabinete territorial junto con los gobernadores regionales y el Presidente de la República (art. 90 literal z, COOTAD).

En la actualidad, solo el Distrito Metropolitano de Quito tiene tal consideración desde el año 1993, en el que se aprobó su Ley Orgánica de Régimen de Distrito

Metropolitano. El COOTAD considera vigente esta ley, aunque el Distrito Metropolitano de Quito debe concluir su proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de autonomía, en los términos en los que está previsto (Disposición General Séptima). Por tanto, aunque Quito tiene la consideración de Distrito Metropolitano, solo tiene actualmente las competencias correspondientes como municipio y las que ha ido adquiriendo durante estos años, pero no aquellas que le puede corresponder del nivel provincial y regional.

### ***2.1.6 El régimen especial de la provincia de Galápagos***

La provincia de Galápagos tiene la consideración de régimen especial por razones de conservación medioambiental y por constituir un patrimonio natural de la humanidad. Actualmente su normativa se establece a través de la Constitución y el COOTAD, aunque debe emitirse una ley orgánica que regule el régimen especial de Galápagos.

El estatus de Consejo Provincial del que gozaba en la década pasada ha desaparecido y actualmente la administración de la provincia está a cargo de un Consejo de Gobierno de carácter colegiado del que forman parte varios representantes del gobierno central. La presidencia recae sobre un delegado del Presidente de la República y forman también parte de este Consejo, el Ministro de medio ambiente, el Ministro de turismo y el Secretario Nacional de SENPLADES. También se encuentran en este Consejo de Gobierno los alcaldes de los municipios de Galápagos y un representante de las Juntas Parroquiales (Disposición Transitoria Vigésimo Sexta del COOTAD).

Por tanto, el gobierno de la provincia de Galápagos está representado por un Consejo de Gobierno de carácter colegiado y no es considerado como un Gobierno Autónomo Descentralizado (art. 104 COOTAD), puesto que sus miembros son nombrados por el Presidente de la República o bien son elegidos con carácter indirecto a través de las autoridades municipales y parroquiales, lo que significa que no tiene autonomía política.

Las atribuciones del Consejo vienen reguladas de forma transitoria en el COOTAD hasta que se expida la Ley que regule el funcionamiento del gobierno de Galápagos, entre las que se encuentran las atribuciones para las provincias del régimen general y

otras más vinculadas con su condición de insularidad y de conservación ambiental (Disposición Transitoria Vigésimo Octava). No obstante, sus funciones y competencias son similares a las del resto de provincias, con un especial tratamiento por su sistema de conservación ambiental; sus recursos económicos también son objeto de un tratamiento diferenciado por su condición de insularidad.

### ***2.1.7 El régimen especial de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias***

Distinta consideración tienen los regímenes especiales que se constituyan por razones étnico culturales, siendo éstas las circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. La autonomía ha sido, y sigue siendo, una manera de adaptar la organización de un Estado a las particularidades de minorías étnicas o lingüísticas. En este caso, la cuestión indígena toma relevancia por la influencia que tiene el movimiento indígena en Ecuador y su intervención en los procesos constituyentes (del Campo, 2011).

De esta forma, las circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado en el marco de la organización político administrativa del Estado (art. 93 COOTAD).

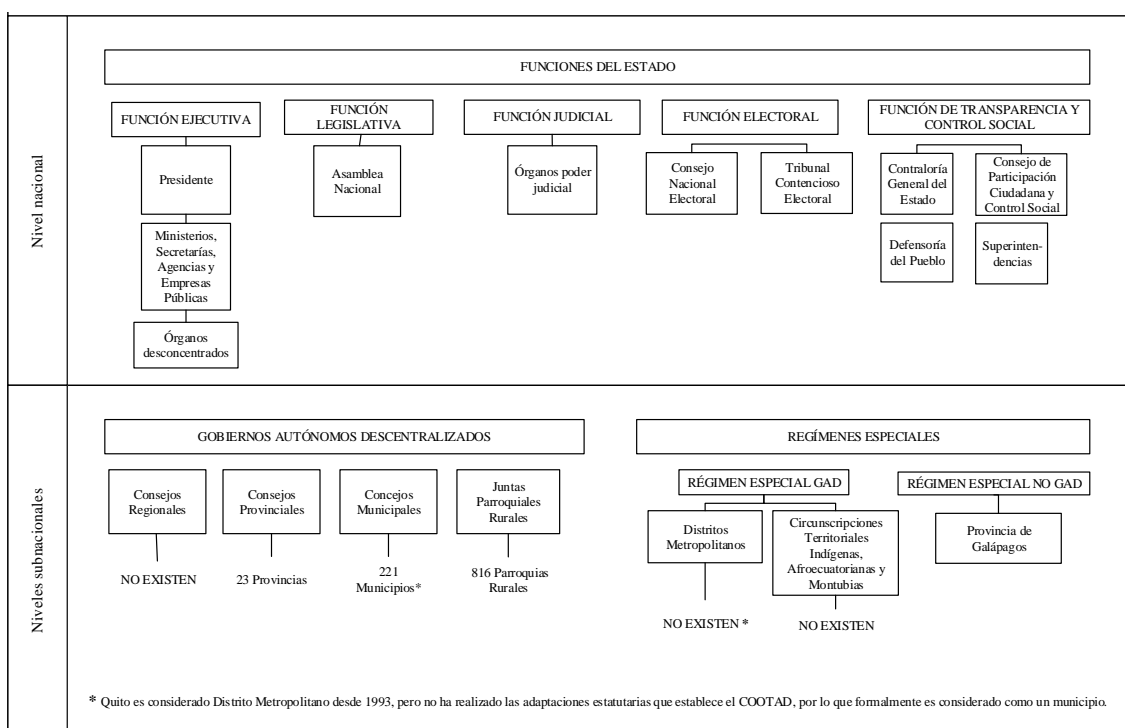
Su conformación viene regulada en el art. 94 del COOTAD, mencionando que es necesario someter a votación popular un Estatuto de constitución y funcionamiento. La organización del gobierno se hará en los mismos términos que el resto de gobiernos subnacionales, esto es, contará con un órgano ejecutivo y un órgano legislativo (art. 98 COOTAD) y en el mismo sentido realizarán las competencias que les corresponda al nivel de gobierno que sea equivalente (art. 99 COOTAD).

Por tanto, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias se equiparan en términos de autonomía política, administrativa y competencial a los gobiernos territoriales correspondientes (parroquias, cantones o provincias), sin crear una división paralela, con los mismos derechos y obligaciones que el resto, pero

integrando su identidad cultural y los derechos colectivos reconocidos por la legislación nacional e internacional.

En la actualidad no existe ninguna circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia que se haya constituido. Ha habido cuatro iniciativas de municipios y parroquias rurales de las provincias amazónicas que se han presentado en la Corte Constitucional, pero han sido rechazadas por no cumplir el procedimiento adecuado (Corte Constitucional, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b).

**Figura 14.** Estructura de los niveles de gobierno en Ecuador.



Fuente: Elaboración propia.

Esta organización territorial y la existencia de cuatro niveles de gobierno subnacional, en un país de dimensiones reducidas<sup>42</sup>, hace que la distribución de competencias se realice de manera compleja.

<sup>42</sup> Ecuador tiene una extensión aproximada de 256.000 kilómetros cuadrados, lo que equivale a la mitad de España.

### **3.3 Las competencias administrativas: delimitación de términos**

Delimitar los conceptos que se utilizan en cada país en torno a las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales se convierte en la primera tarea para comprender cómo se han distribuido y quién hace qué en cada territorio. Aunque el concepto de competencia es un concepto de uso común, existe una mayor coincidencia en definir *competencia*, dentro del ámbito administrativo, como un conjunto de atribuciones y funciones que se asignan a un órgano administrativo. Por tanto, la competencia es un requisito que habilita y legitima la actuación administrativa para intervenir en una determinada materia. El sistema de distribución de competencias es una pieza clave dentro de cualquier modelo descentralización y es una de las dimensiones más complejas de la organización territorial del Estado.

El concepto de competencia se entiende en la legislación ecuatoriana como «las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector» (art. 113 COOTAD). Para comprender cómo se han distribuido estas competencias en los diferentes niveles de gobierno, se han dividido en la siguiente clasificación para facilitar su explicación:

- competencias por razón de la materia (o materiales)
- competencias por razón de las facultades
- competencias por razón de la titularidad

#### **(i) Competencias por razón de la materia**

El criterio de asignación de competencias por la materia hace referencia al objeto de la competencia, y que se identifica en la legislación de Ecuador con la clasificación de los *sectores*. El COOTAD no identifica que éstas sean competencias sino sectores de intervención que desarrolla el Estado en su conjunto, pero en realidad sí delimitan competencias materiales de actuación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, por lo que además de la distribución material se encuentra un criterio

territorial. Las materias o sectores se dividen en sectores privativos, sectores estratégicos y sectores comunes.

- Los sectores privativos son aquellos que por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y por tanto no son descentralizables. Estas son la defensa nacional, la protección interna y el orden público, las relaciones internacionales, las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior y de endeudamiento externo (art. 110 COOTAD).
- Los sectores estratégicos son aquellos que son señalados como principales para el conjunto del Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, dada la importancia económica, social, política o ambiental. En estos sectores, el gobierno central se reserva la facultad de rectoría —que comprende la definición de la política pública— y establecer el modelo de gestión, mientras que el resto de facultades se pueden descentralizar en algún nivel de gobierno subnacional. Se trata de ámbitos relacionados con la generación de energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radio-eléctrico y el agua (art. 111 COOTAD).
- Los sectores comunes «son aquellos que son responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor descentralización o desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la naturaleza de los servicios públicos y las actividades a los que estos se refieren. De estas materias tienen carácter de alta desconcentración: educación, salud, relaciones laborales, industrias y productividad. Tienen carácter de alta descentralización: agricultura, ambiente, turismo, cultura, deporte, inclusión social, planificación» (art. 112 COOTAD).

Otro tipo de competencias previstas de carácter material son las competencias adicionales y las competencias residuales, aunque el COOTAD no las tipifica como tales. Sin embargo, ambos tipos son competencias que hacen referencia de manera muy general a los sectores comunes, pero sin determinar exactamente a qué materia. Por un lado, las competencias adicionales forman parte de los sectores o materias comunes,

esto es, son responsabilidad del Estado, pero se pueden descentralizar de acuerdo al principio de subsidiariedad, aunque no están asignadas por la Constitución ni por el COOTAD a ningún gobierno autónomo descentralizado (art. 149 COOTAD). Por otro lado, las competencias residuales se definen como «aquellas que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central [lo que significa que forma parte de los sectores comunes] y que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los GAD» (art. 150 COOTAD).

Las competencias adicionales y las competencias residuales son nombradas por el COOTAD como dos tipos de competencias diferentes, pero que en realidad entre ambas no existe una diferencia substancial. En ambos casos son competencias que forman parte de las materias señaladas en los sectores comunes y también coinciden en que son competencias que no pueden asumirse directamente por los gobiernos subnacionales, sino que deben esperar a que el Consejo Nacional de Competencias las transfiera. Lo que se pretendía era crear una tipología de competencias concebidas como un *cajón desastre* para que posteriormente se pudiera avanzar y concretar en la transferencia de otras competencias que no se hubieran previsto desde el inicio, pero las dos tipologías caen en una repetición.

## **(ii) Competencias por razón de las facultades**

El COOTAD define el sentido de competencia como «las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector» (art. 113 COOTAD) y delimita su ejercicio a través de las siguientes facultades: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión (art. 116 COOTAD). En este caso, se entiende que una materia o sector puede subdividirse en estas facultades y distribuir estas capacidades de acción en uno o varios niveles de gobierno. De esta forma, competencia hace referencia a la titularidad de una facultad sobre una materia determinada.

Las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión tienen los siguientes alcances (art. 116 COOTAD):

- La rectoría consiste en «la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental».

El gobierno central tiene la facultad de rectoría en los sectores privativos y estratégicos y en las competencias exclusivas. Los gobiernos autónomos descentralizados también pueden ejercer la facultad de rectoría en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, «bajo el principio de unidad nacional».

- La facultad de planificación consiste en la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones de planes, programas y proyectos. La planificación corresponde concurrentemente<sup>43</sup> a todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial.
- La regulación es la facultad de emitir las leyes y normas necesarias para el cumplimiento de la política pública y la prestación de servicios. Se ejerce en el ámbito de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
- El control es «la capacidad para velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de servicios públicos, atendiendo al interés general y el ordenamiento jurídico».
- Finalmente, la gestión es «la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse de forma concurrente<sup>44</sup> entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de

---

<sup>43</sup> *Concurrentemente* es un concepto empleado de forma abundante por la legislación y que puede dar lugar a confusiones. El sentido que debe entenderse es que la planificación es una facultad que tienen todos los niveles territoriales en el ámbito de sus competencias y de su propio territorio.

<sup>44</sup> Aquí *concurrente* tiene el sentido dado por el artículo 144 del COOTAD por el que una competencia exclusiva puede gestionarse en colaboración con otro nivel de gobierno.

competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector».

La forma de distribuir estas facultades da lugar a tres escenarios distintos en el ejercicio de las competencias:

Una primera situación ocurre cuando todas las facultades están atribuidas a un mismo nivel de gobierno. En este caso un nivel de gobierno tiene todas las facultades de una materia y tiene sobre ella una plena y excluyente disponibilidad. Estas competencias corresponden en Ecuador a los sectores privativos del gobierno central, como las señaladas de defensa nacional, relaciones internacionales y las políticas económica, monetaria, o de comercio exterior que recaen en su totalidad en el gobierno central y no son descentralizables. Se puede considerar que estas competencias son *plenas* o *íntegras* dado que un solo nivel de gobierno dispone de la totalidad de la materia y tiene todas las facultades sobre una determinada materia o sector.

Los gobiernos subnacionales no se encuentran en este primer escenario, dado que no tienen ninguna competencia en la cual todas las facultades de una materia estén atribuidas a un único nivel de gobierno.

El segundo escenario ocurre cuando todas las facultades de una materia —rectoría, planificación, regulación, control y gestión— se pueden ejercer en todos los niveles de gobierno y, por tanto, cada gobierno ejerce la materia completa en su propio territorio, observando y articulando su exclusividad con la facultad del nivel superior. Así, se puede encontrar una materia en la cual todas las facultades son ejercidas por el gobierno central y, en la misma materia, uno o varios niveles subnacionales también ejercen todas las facultades de la misma materia en su respectivo territorio, pero deben atender las disposiciones establecidas por el gobierno central. En este caso, el ejercicio de la competencia es en exclusiva, pero limitada.

Finalmente, el tercer escenario ocurre cuando una materia se fragmenta en cada una de las facultades—rectoría, planificación, regulación, control y gestión— y cada facultad se distribuye en diferentes niveles de gobierno. En este caso la materia es compartida, aunque la facultad de acción de la competencia se ejerce en exclusiva. Se

puede decir, por tanto, que la materia se encuentra *fraccionada* en dos o más niveles de gobierno, y que la competencia que recibe un nivel de gobierno es una facultad —una fase— de una materia. De este modo, a un nivel de gobierno le corresponde en exclusiva la rectoría, a otro nivel de gobierno le corresponde en exclusiva la planificación y a otro nivel le corresponde la ejecución o gestión también de forma exclusiva, pero dentro de la misma materia. Así, la implementación de una materia no se ve finalizada sin la actuación conjunta de los diferentes niveles, aunque cada una de las fases de la materia se entienda como exclusiva. En este caso, la competencia es exclusiva, pero limitada, dado que no se establece una absoluta separación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

### **(iii) Competencias por razón de la titularidad**

Por razón de la titularidad de la competencia, el COOTAD considera dos tipos de competencias:

- Por un lado, se encuentran las competencias exclusivas, por las que se entiende que la titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, donde debería encontrarse uno de los tres escenarios descritos en el epígrafe anterior. La gestión de estas competencias exclusivas puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno<sup>45</sup> (art. 114 COOTAD). Esta concurrencia se observa desde una perspectiva facultativa y depende de la voluntad del titular de la competencia que considere que otro nivel de gobierno participe en la gestión, sin que por ello desaparezca la titularidad exclusiva de la primera. Para esta gestión concurrente deben firmarse convenios interinstitucionales entre las partes por lo que esta modalidad de concurrencia no altera la titularidad de la competencia, sino solamente su ejercicio. La existencia o no de convenios mostraría si las competencias se ejercen en exclusividad o si existe este tipo de

---

<sup>45</sup> El sentido dado a *concurrente* es similar a la colaboración o participación de otro nivel de gobierno en la gestión de una competencia exclusiva, sin que afecte a la titularidad.

conurrencia, pero no existe un registro de convenios que indique la existencia de esta gestión concurrente.

- Por otro lado, se encuentran las competencias concurrentes, que son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno, según el sector o la materia de la política, y deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente (art. 115 COOTAD).

El concepto de concurrente es utilizado de forma abundante en la normativa. Para estos efectos, es necesario diferenciar los varios sentidos que tiene el concepto de concurrencia<sup>46</sup>: uno para referirse a la titularidad de una competencia por dos niveles de gobierno; otra, para referirse a la gestión de una competencia exclusiva donde la gestión puede participar otra entidad, o bien puede indicar que algo coincide con otro a la vez.

En primer lugar, se entiende que una competencia es concurrente cuando la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno, esto es, hace referencia a la existencia de dos organizaciones titulares de una competencia, tal y como establece el artículo 115 del COOTAD. La forma de realizar esta competencia por varios niveles de gobierno se establecerá en un modelo de gestión, pero se considera, desde un inicio, la posibilidad de emitir normativa que reduzca la superposición de funciones entre niveles de gobierno.

En segundo lugar, el concepto de concurrente se utiliza para hacer referencia a que un gobierno, siendo el titular de la facultad de gestión de una competencia —competencia exclusiva—, permite o solicita la colaboración de otro gobierno de distinto nivel para la gestión conjunta<sup>47</sup>. De esta forma, la normativa establece que aunque las competencias sean exclusivas es posible el ejercicio de la gestión

---

<sup>46</sup> La Real Academia de la Lengua Española admite dos acepciones para el concepto de concurrencia: La primera, que significa “Juntarse o coincidir en un mismo lugar o tiempo diferentes personas, sucesos o cosas”, lo que se interpreta como la coincidencia de la titularidad de una competencia por dos organizaciones. La segunda, que se entiende como “Contribuir, participar en algo para el logro de algún fin”, lo que se interpreta por participar en la gestión.

<sup>47</sup> Se entiende que este tipo de concurrencia debe ocurrir para la gestión de actividades puntuales y durante un tiempo determinado. De lo contrario, existe la figura de los consorcios, que crea una nueva entidad jurídica entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias, o bien la figura de las mancomunidades si fueran dos o más gobiernos del mismo nivel.

concurrente, para lo que se señala que es necesario suscribir convenios entre las partes, como indica el artículo 114 del COOTAD, pero no altera la titularidad de la competencia.

Por último, el concepto de concurrencia se utiliza en el sentido de participación o colaboración, de forma general, lo que agrega una cierta confusión a algunas partes del articulado. Por ejemplo, puede observarse la utilización de concurrente en el sentido de participación en el caso «[...] 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 [...]» (art. 134 COOTAD). También se observa el concepto de concurrente en el sentido de que algo ocurre simultáneamente como en el caso de «[...] la planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno» (art. 106 COOTAD) o cuando señala que «[...] El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno» (art. 135 COOTAD).

La forma de establecerse las relaciones intergubernamentales en este reparto competencial tiene relación con la eficacia de las políticas públicas. Las políticas públicas no son únicamente productos, sino que también son medidores de cómo funciona la red de personas y organizaciones que participan en el proceso.

### **3.3.1 Las competencias y las funciones atribuidas a los gobiernos subnacionales**

La legislación ecuatoriana diferencia entre el concepto de competencias y el concepto de funciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Las competencias, como se ha señalado anteriormente, se entienden como «las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector». La Constitución de la República no enumera todas las competencias asignadas a cada uno de los niveles territoriales, sino que señala, mediante el sistema de lista, únicamente las nuevas competencias constitucionales de cada uno de los niveles territoriales, ya sea en las regiones, provincias, municipios y parroquias rurales (arts. 262, 263, 264 y 267 de la CRE). Estas competencias constitucionales,

definidas como *exclusivas*, son asumidas también en el COOTAD como competencias *exclusivas* para los gobiernos regionales (art. 32), para los gobiernos provinciales (art. 42), para los gobiernos municipales (art. 55) y para los gobiernos parroquiales (art. 65)<sup>48</sup>. No hay una clasificación de las competencias concurrentes y tampoco de las competencias adicionales y residuales.

La exclusividad de estas competencias entre los gobiernos subnacionales debe entenderse dentro de los escenarios señalados anteriormente y atendiendo a las pautas de distribución de las competencias entre los diferentes gobiernos subnacionales. Es decir, son exclusivas en la medida que cada facultad —rectoría, planificación, regulación, control y gestión— es ejercida de manera exclusiva en su propio territorio, pero de forma limitada, articulando su *exclusividad* con la facultad correspondiente del nivel superior.

La tabla 2 muestra una matriz de las competencias asignadas a cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. La mayor parte de estas competencias *exclusivas* son de carácter nuevo, no ejercidas anteriormente por los gobiernos subnacionales. Por esa razón, este listado coincide prácticamente con las competencias que serán objeto de transferencia desde el nivel central. El COOTAD ha previsto una descripción de las pautas básicas sobre cómo deberá realizarse el ejercicio de esas competencias que serán objeto de transferencia (arts. 129-148 del COOTAD). El listado de estas competencias exclusivas, aunque en principio parece breve, es el centro de la gestión actual en el Consejo Nacional de Competencias y en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

---

<sup>48</sup> No existe un listado de las competencias de los distritos metropolitanos. En el art 85 del COOTAD se señala que las competencias exclusivas de los distritos metropolitanos son las mismas que las que se contemplan para los gobiernos municipales y además todas aquellas que puedan ser asumidas del nivel regional y de la provincia. Sin embargo, no se detallan cuáles son esas competencias que pueden ser asumidas de las regiones y de las provincias. En la actualidad el Distrito Metropolitano de Quito no se ha adaptado a la normativa del COOTAD (no ha elaborado su Estatuto de autonomía) y sus competencias son las mismas que cualquier otro gobierno municipal.

Tabla 2. Matriz de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados

Artículo 32.- Competencias exclusivas del GAD regional.	Artículo 42.- Competencias exclusivas del GAD provincial.-	Artículo 55.- Competencias exclusivas del GAD municipal.	Artículo 65.- Competencias exclusivas del GAD parroquial
Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular planes correspondientes territorial, de manera articulada con la provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.	Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.	Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.	Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y diversidad.
Gestionar el ordenamiento de hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley.	Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y salud y deportivo, de acuerdo con la ley.	Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y salud y educativo, de acuerdo con la ley.	Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos de infraestructura física, los espacios públicos y los espacios de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
Planificar, regular y controlar el tránsito regional y el sistema vial de ámbito regional.	Planificar, regular y controlar el tránsito y el sistema vial de acuerdo con la ley.	Planificar, regular y controlar el tránsito y el sistema vial de acuerdo con la ley.	Planificar, regular y controlar el tránsito y el sistema vial de acuerdo con la ley.
Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
Fomentar las actividades productivas regionales.	Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente agropecuarias.	Elaborar y administrar los catastrós urbanos y rurales.	Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional.	Crear, modificar, exonerar o suprimir ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.	Crear, modificar, exonerar o suprimir ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.	Crear, modificar, exonerar o suprimir ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
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.	Prestar los servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, actividades de manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	Prestar los servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, actividades de manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	Prestar los servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, actividades de manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

Artículo 32.- Competencias exclusivas del GAD regional.	Artículo 42.- Competencias exclusivas del GAD provincial.-	Artículo 55.- Competencias exclusivas del GAD municipal.	Artículo 65.- Competencias exclusivas del GAD parroquial
Fomentar la seguridad alimentaria regional.	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y de los servicios públicos. construir los espacios públicos para estos fines.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	
	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.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	
	Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	
	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.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	
	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	
	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.	Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que hay competencias que mantienen la misma formulación para dos o más niveles de gobierno para ser ejercidas en sus respectivos territorios, pero atendiendo a las actividades que realizan el resto de gobiernos. Por ejemplo, esta situación ocurre con la competencia de «Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial cantonal y parroquial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad». Esta misma competencia también es ejercida por el resto de niveles de gobierno —provincial, municipal y parroquial—, pero cada gobierno tiene la facultad de planificar en su propio territorio, observando las actividades de planificación del resto de gobiernos.

De forma similar ocurre con la competencia de «Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias», o en «Planificar, construir y mantener el sistema vial», que les corresponde a todos los niveles de gobierno subnacional y la ejercen cada uno en su propio territorio. En el caso de la competencia de fomento productivo se ejerce tanto por el gobierno regional como por el provincial, cada uno en su propio territorio.

Otra situación que se puede observar, a partir de la matriz presentada en la tabla 2, es el caso de las competencias que son asignadas con diferentes niveles de facultades, dentro de una misma materia. Este es el caso de la competencia de «Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas» asignado para los gobiernos regionales. Mientras que, dentro de la misma materia, a los gobiernos provinciales les corresponde la competencia de «Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas».

Otras competencias son asignadas a un único nivel de gobierno, sin que esa materia se encuentre en otro territorio. Así, la competencia de «Fomentar la seguridad alimentaria regional» se encuentra únicamente en los gobiernos regionales. De igual forma, las competencias de «Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre» o «Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón» se encuentran asignadas únicamente a los municipios. Sin embargo, para ejercer dichas

competencias los gobiernos subnacionales deben observar la legislación que se ha dado desde el gobierno central.

Ciertas competencias contienen referencias a la relación con la que debe ejecutarse dicha competencia o a la inclusión de más actores. Así, cuando se establece la competencia de «Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad [...]», se está considerando la obligación de establecer mecanismos de participación para otras instancias públicas y sociales. De la misma manera, cuando se hace referencia a «Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas» en los gobiernos provinciales y también «Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural» para las parroquias. Se establece la coordinación o articulación con otros niveles de gobierno de forma que obliga a las partes a ejercer la competencia de determinada manera.

Por otro lado, respecto a las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales, el concepto de *funciones* no se ha entendido como los roles que cada nivel de gobierno debe jugar dentro de la organización territorial del Estado, y que estas funciones son las que sirven de referencia para asignar las competencias. Por el contrario, las funciones asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, aunque aparecen en apartados separados de las competencias constitucionales que se transfieren, también hacen referencia a competencias administrativas, aunque estas no tengan un carácter nuevo y ya eran ejercidas anteriormente por los niveles de gobierno (tabla 3). Por lo tanto, también deben ser consideradas dentro de las competencias ejecutivas de los gobiernos subnacionales, dado que forman parte de las capacidades de acción de cada uno de los niveles de gobierno

Uno de los propósitos del COOTAD es «la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal» (art. 2, literal g), por lo que las funciones formarían parte de las finalidades que deben cumplir cada uno de los niveles de gobierno. Para ello, el COOTAD asigna a cada uno de los niveles de gobierno subnacional una enumeración de funciones que les corresponde. La tabla 3 recoge las funciones de cada uno de los

gobiernos regionales (art. 31), a los gobiernos provinciales (art. 41), a los gobiernos municipales (art. 54), a los gobiernos parroquiales (art. 64) y a los gobiernos metropolitanos (art. 84).

Sin embargo, se puede observar, que la matriz de funciones de cada uno de los gobiernos subnacionales definen varias responsabilidades semejantes en todos los niveles territoriales, arrojando una matriz repetitiva en cada nivel que, salvo algunas excepciones, la única diferencia entre los gobiernos regionales, provinciales, municipales, parroquiales y metropolitanos es que la función se realiza en el ámbito de su circunscripción territorial<sup>49</sup>. Aunque el listado de funciones asignadas es más amplio que el listado de competencias, ambos se asemejan mucho, por lo que ambos listados son reiterativos.

La mayor diferencia se observa en el tratamiento dado a la región ya que es el único nivel territorial que tiene formalmente asignada la función de articulación y coordinación entre los gobiernos autónomos que conforman su territorio regional (provincias, cantones y parroquias) y con el gobierno central (art. 31 COOTAD). Esta función de articulación entre los gobiernos que conforman el territorio regional con el gobierno central suele ser considerada como una función correspondiente a un gobierno intermedio. No obstante, la región es un nivel territorial que todavía no existe.

---

<sup>49</sup> El artículo 84 del COOTAD señala el listado de funciones de los distritos metropolitanos, que es igual al que se establece en el artículo 54 para los municipios. Por esta razón no se incluye en la tabla 4 de las funciones.

**Tabla 3.** Funciones asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados

Funciones GAD Regional (art 31)	Funciones GAD Provincial (art 41)	Funciones GAD Municipal (art 54)	Funciones GAD Parroquial (art 64)
<p>Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias.</p> <p><b>Promover el desarrollo sustentable</b> de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias.</p>	<p><b>Promover el desarrollo sustentable</b> de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias.</p> <p>Diseñar e implementar <b>políticas de promoción y construcción de equidad</b> e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</p>	<p>Diseñar e implementar <b>políticas de promoción y construcción de equidad</b> e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias.</p> <p>Implementar un <b>sistema de participación ciudadana</b> para el ejercicio de los derechos y la <b>ciudadana</b> para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción municipal;</p>	<p>Diseñar e impulsar <b>políticas de promoción y construcción de equidad</b> e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias.</p> <p>Implementar un <b>sistema de participación ciudadana</b> para el ejercicio de los derechos y la <b>ciudadana</b> para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial.</p>
<p>Elaborar y ejecutar el <b>plan regional de desarrollo</b>, el <b>de ordenamiento territorial y las políticas públicas</b> en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, cantonal y parroquial, y realizar el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</p>	<p>Elaborar y ejecutar el <b>plan provincial de desarrollo</b>, el <b>de ordenamiento territorial y las políticas públicas</b> en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y coordinada con la planificación cantonal y provincial; y realizar el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</p>	<p>Elaborar y ejecutar el <b>plan cantonal de desarrollo</b>, el <b>de ordenamiento territorial y las políticas públicas</b> en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación provincial y parroquial, y coordinada con la planificación cantonal y provincial; y realizar el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</p>	<p>Elaborar el <b>plan parroquial de desarrollo</b>; el <b>de ordenamiento territorial y las políticas públicas</b>; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación provincial y cantonal, y coordinada con la planificación cantonal y parroquial; y realizar el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</p>
<p>Desarrollar planes y programas de <b>vivienda y a la de interés social</b> en el área rural de la <b>vivienda</b> y asegurar la <b>soberanía alimentaria</b> en su territorio.</p>	<p>Desarrollar planes y programas de <b>vivienda y a la de interés social</b> en el área rural de la <b>vivienda</b> y programas de <b>vivienda</b> de interés social en su territorio.</p>		

Funciones GAD Regional (art 31)	Funciones GAD Provincial (art 41)	Funciones GAD Municipal (art 54)	Funciones GAD Parroquial (art 64)
<p>Ejecutar las <b>competencias exclusivas</b> y <b>concurrentes</b>, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, riego, desarrollo agropecuario y otras que le regularidad, sean delegadas o descentralizadas, con interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.</p>	<p>Ejecutar las <b>competencias exclusivas y concurrentes</b>, prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar la obra pública cantonal, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.</p>	<p>Ejecutar las <b>competencias exclusivas y concurrentes</b>, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.</p>	<p>Ejecutar las <b>competencias exclusivas y concurrentes</b>.</p>
<p>Promover los sistemas de <b>protección integral a los grupos de atención prioritaria</b> para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.</p>	<p>Establecer el <b>régimen de uso del suelo y urbanístico</b>, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.</p>	<p>Regular y <b>controlar las construcciones</b> en su circunscripción, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.</p>	<p><b>Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos</b> y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia.</p>
<p>Coordinar con la <b>Política Nacional</b>, la sociedad y otros organismos relacionados con la <b>seguridad ciudadana</b>, en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>Promover los sistemas de <b>protección integral a los grupos de atención prioritaria</b> para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.</p>	<p>Implementar los sistemas de <b>protección integral</b> que aseguren el ejercicio, garantía y <b>integral a los grupos de atención prioritaria</b> para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, lo que incluye la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.</p>	<p>Promover los sistemas de <b>protección integral a los grupos de atención prioritaria</b> para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.</p>
<p>Coordinar con la <b>Política Nacional</b>, la sociedad y otros organismos relacionados con la <b>seguridad ciudadana</b>, en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>Coordinar con la <b>Política Nacional</b>, la sociedad y otros organismos relacionados con la <b>seguridad ciudadana</b>, en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>Coordinar con la <b>Política Nacional</b>, la sociedad y otros organismos relacionados con la <b>seguridad ciudadana</b>, en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>Coordinar con la <b>Política Nacional</b>, la sociedad y otros organismos relacionados con la <b>seguridad ciudadana</b>, en el ámbito de sus competencias.</p>

Funciones GAD Regional (art 31)	Funciones GAD Provincial (art 41)	Funciones GAD Municipal (art 54)	Funciones GAD Parroquial (art 64)
<p>Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.</p>	<p>Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo especial atención en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.</p>	<p>Promover los procesos de desarrollo económico especial, en sectores como la ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados.</p>	<p>Fomentar la inversión y el desarrollo económico especial de la economía social y solidaria, en sectores como la ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados.</p>
<p>Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que desarrollen en locales ubicados en su circunscripción territorial, con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.</p>	<p>Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que desarrollen en locales ubicados en su circunscripción territorial, con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.</p>	<p>Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que desarrollen en locales ubicados en su circunscripción territorial, con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.</p>	<p>Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que desarrollen en locales ubicados en su circunscripción territorial, con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.</p>
<p>Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados, promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y comunitarias de turismo.</p>	<p>Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados, promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y comunitarias de turismo.</p>	<p>Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados, promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y comunitarias de turismo.</p>	<p>Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos descentralizados, promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y comunitarias de turismo.</p>
<p>Promover y patrocinar las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos de las parroquiales rurales.</p>	<p>Promover y patrocinar las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos de las parroquiales rurales.</p>	<p>Promover y patrocinar las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos de las parroquiales rurales.</p>	<p>Promover y patrocinar las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos de las parroquiales rurales.</p>
<p>Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal articulada con las políticas ambientales nacionales.</p>	<p>Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal articulada con las políticas ambientales nacionales.</p>	<p>Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal articulada con las políticas ambientales nacionales.</p>	<p>Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal articulada con las políticas ambientales nacionales.</p>
<p>Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.</p>	<p>Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.</p>	<p>Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.</p>	<p>Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.</p>
<p>Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana.</p>	<p>Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana.</p>	<p>Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana.</p>	<p>Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana.</p>
<p>Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal de gobierno, así como la eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad.</p>	<p>Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal de gobierno, así como la eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad.</p>	<p>Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal de gobierno, así como la eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad.</p>	<p>Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal de gobierno, así como la eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad.</p>

Fuente: Elaboración propia

La ocasión para establecer una diferenciación funcional más profunda, en el sentido de *finalidades* que deben cumplir cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados no se cumple y todos los niveles tienen, con escasa diferencia, las mismas *funciones*, pero aplicadas a sus respectivos territorios. Junto con ello, la diferenciación funcional no cumple con el objetivo del COOTAD de establecer una distinción entre las capacidades coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios y de gestión de los diferentes niveles de gobierno (art. 2, literal j).

Además, las atribuciones de las autoridades subnacionales (autoridad ejecutiva y la legislativa) configuran también un cuerpo de competencias en cada nivel territorial. Todas ellas, funciones, competencias constitucionales y las atribuciones de las autoridades subnacionales, conforman el sistema de competencias generales que forman parte de cada uno de los niveles territoriales.

### **3.3.1.1 El principio de coordinación**

Los procesos de descentralización y de asignación de competencias generan un modelo de relaciones intergubernamentales que influye en el funcionamiento al interior de los distintos niveles de gobierno y que, al mismo tiempo, debe permitir la articulación de los diferentes niveles. Las relaciones intergubernamentales contienen un elemento de interdependencia entre las unidades que se traducen en relaciones entre ellas que pueden ser de distinto tipo: cooperación, coordinación, conflicto o articulación, entre otras. Estas relaciones de cooperación cobran especial importancia en un Estado descentralizado por cuanto las competencias del Estado y de los gobiernos autónomos descentralizados no pueden ejercerse por las respectivas administraciones sin coordinarse, cooperar o colaborar con las demás administraciones.

Bajo la idea de unidad del Estado se entiende que todas las competencias se gestionan como un sistema integral que *articula* los distintos niveles de gobierno y, por lo tanto, son responsabilidad del Estado en su conjunto (art. 128 COOTAD). Además, se establece como un principio genérico la gestión solidaria y subsidiaria entre los

diferentes niveles de gobierno en el ejercicio de las competencias, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

El concepto de coordinación es un principio normativo del COOTAD (art. 3, literal c) en el que se entiende que «se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, y ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos».

Para ello, se requieren normas y procesos identificables para favorecer la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno y estos conceptos son expresados en numerosas ocasiones en la legislación ecuatoriana que regula la descentralización y la organización territorial. De hecho, entre los objetivos del COOTAD se encuentra la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública (art. 2, literal h). Sin embargo, más allá de nombrar estos principios de actuación, la legislación no tiene casi previsto ningún mecanismo.

El Plan Nacional de Descentralización (CNC 2012:25) reconoce que en el proceso de descentralización, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno es fundamental para lograr y alcanzar los objetivos del desarrollo planteados en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Al mismo tiempo, se reconoce (2012:23) que en el país existe una débil cultura política de cooperación y trabajo conjunto, donde los espacios comunes de convivencia son escasos. Los intereses político-partidarios y los intereses particulares prevalecen en la toma de decisiones sobre temas colectivos.

La necesidad de articulación, colaboración, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y otras formas de relación intergubernamental son señalados en varias ocasiones a lo largo de la normativa del COOTAD y son necesarios para implementar las políticas porque los niveles deben coordinarse entre sí para realizar sus diferentes facultades competenciales. Sin embargo, a lo largo del articulado no se encuentra prácticamente ninguna referencia a cómo ejercer esa coordinación o articulación. No existen mecanismos explícitos y se apela a acordar mecanismos de

cooperación voluntaria que, de manera difusa, se encuentran repartidos en la normativa mediante la formulación de proyectos, suscripción de convenios, conformación de mancomunidades y consorcios, intercambio de capacidades, asistencias o delegaciones.

### **3.4 Los órganos centrales encargados de la descentralización**

Las modificaciones constitucionales y el desarrollo normativo de la política de la descentralización han ocasionado un relativo cambio en los actores principales que están interactuando y diseñando las relaciones intergubernamentales.

Aunque el Consejo Nacional de Competencias es la institución más importante, la política de descentralización se encuentra gestionada, en sus diferentes aportaciones, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la Secretaría de Gestión Política y el Ministerio de Finanzas.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) fue creada en el año 2004 y a partir del año 2007 se integraron el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), dotando a la SENPLADES de mayores competencias. En los primeros años de la presidencia de Correa actuó con un rol principal en la planificación de las políticas a nivel nacional y en la elaboración de las líneas estratégicas del Estado a través del Plan Nacional para el Buen Vivir.

La SENPLADES se encarga principalmente de dos objetivos: uno, la planificación de las políticas nacionales y, el otro, la creación de sistemas de gestión descentralizada y desconcentrada de las políticas.

Como parte del primer objetivo, dentro de SENPLADES existe el Consejo Nacional de Planificación, que tiene como objetivo dictar los lineamientos y las políticas de planificación y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de un órgano de carácter multilateral y de nivel superior, dado que está presidido por el Presidente de la República e integrado por varios representantes ministeriales y por los niveles de

gobierno subnacional a través de los representantes de cada una de las asociaciones territoriales. El Consejo Nacional de Planificación se reúne únicamente una vez al año para hacer seguimiento del avance del Plan Nacional de Desarrollo.

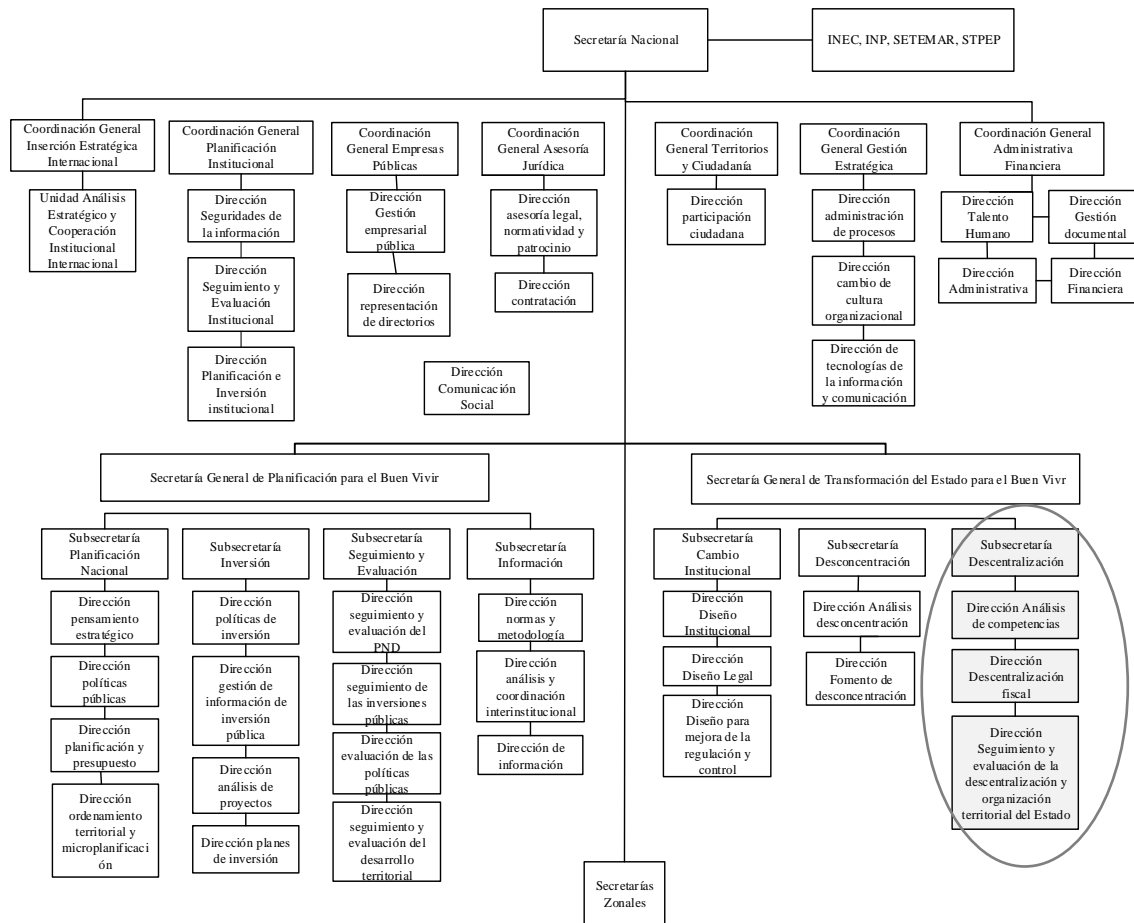
Los proyectos de inversión, tanto de carácter nacional como de carácter territorial pasan por la aprobación de esta Secretaría, que establece si los proyectos cumplen con los requisitos y objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. También se encuentra bajo este objetivo el control de la gestión pública de los gobiernos autónomos descentralizados. De esta forma, la SENPLADES ejerce el control sobre el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Este control se realiza a través del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), que es una herramienta informática diseñada para obtener la información de la gestión de las provincias, municipios y parroquias rurales sobre su Plan de Desarrollo, sus objetivos, prioridades y proyectos y el grado de ejecución de los mismos. Esta información se utiliza para establecer el Índice de Cumplimiento de Metas de cada uno de los gobiernos subnacionales y su resultado sirve para establecer una parte de la asignación de recursos económicos a los gobiernos autónomos descentralizados<sup>50</sup>.

Por otro lado, como parte del segundo objetivo de la SENPLADES, la Subsecretaría General de Transformación del Estado para el Buen Vivir gestiona los procesos de desconcentración y descentralización. En concreto, la Subsecretaría de Descentralización se encarga, a través de las diferentes unidades, del análisis de las competencias y de la organización territorial del Estado, de la descentralización fiscal y de realizar el seguimiento y evaluación a la descentralización.

---

<sup>50</sup> El Índice de Cumplimiento de Metas es uno de los criterios que se utilizan para calcular las transferencias por el modelo de equidad (ver Capítulo 5).

Figura 15. Organigrama de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



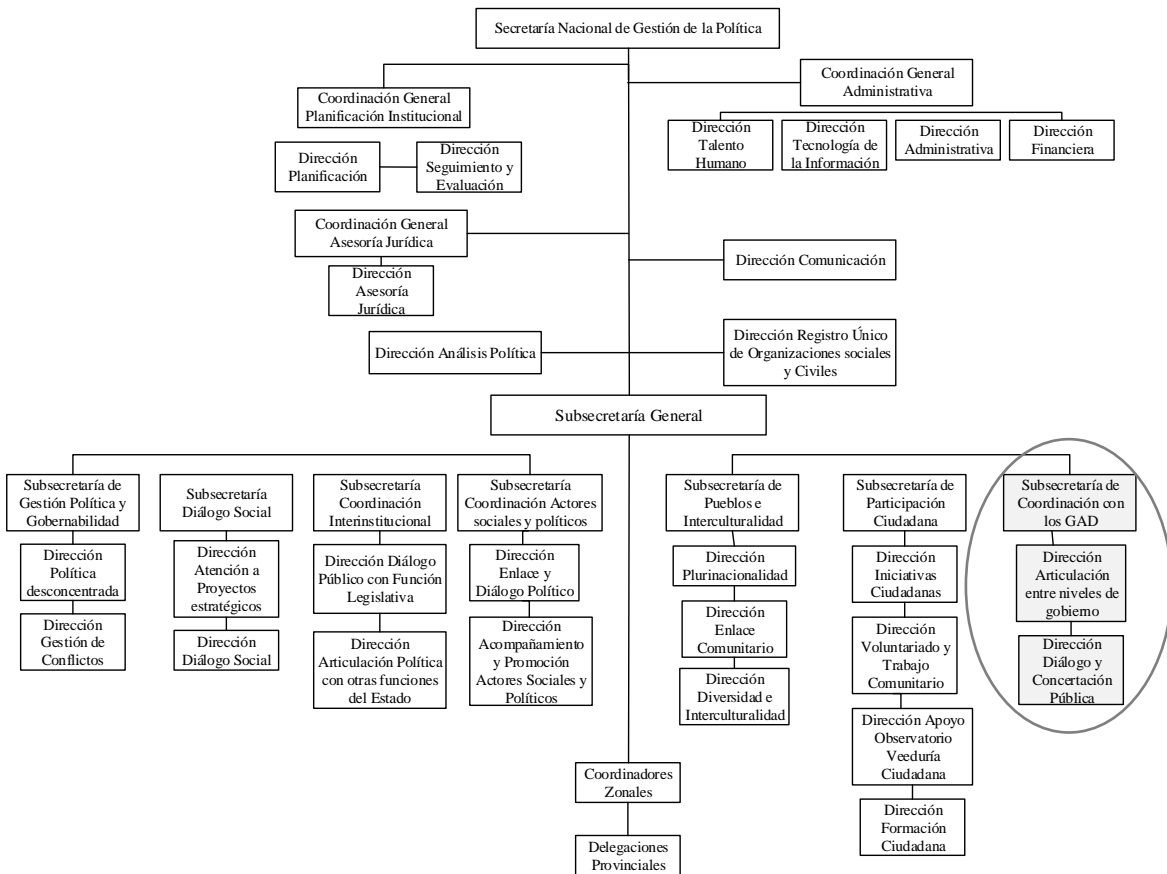
Fuente: Página web oficial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Otro órgano del gobierno relacionado con las políticas de descentralización es la Secretaría de Gestión de la Política<sup>51</sup>. Esta Secretaría tiene entre sus fines la formulación de políticas para la gobernabilidad, las relaciones con otras funciones del Estado y la coordinación general de la política con los representantes del Ejecutivo en el territorio, principalmente con los gobernadores provinciales, que ejercen la función de representantes del Ejecutivo nacional y forman parte de la gestión desconcentrada del Estado.

<sup>51</sup> Durante los años 2007-2013 se denominaba Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. El cambio se realizó mediante Decreto Ejecutivo 1522 del 20 de mayo de 2013.

Entre sus acciones se encuentran la relación con los gobiernos autónomos descentralizados y el fortalecimiento de los mecanismos entre el gobierno nacional y las asociaciones representantes de los gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, aunque existe una Subsecretaría de Coordinación con los GAD, con el objetivo de generar procesos de descentralización con los gobiernos subnacionales, en realidad solo se refleja la gestión de un proyecto de fortalecimiento institucional hasta el año 2013, que no establece *procesos de descentralización* ni genera instancias formales entre niveles políticos.

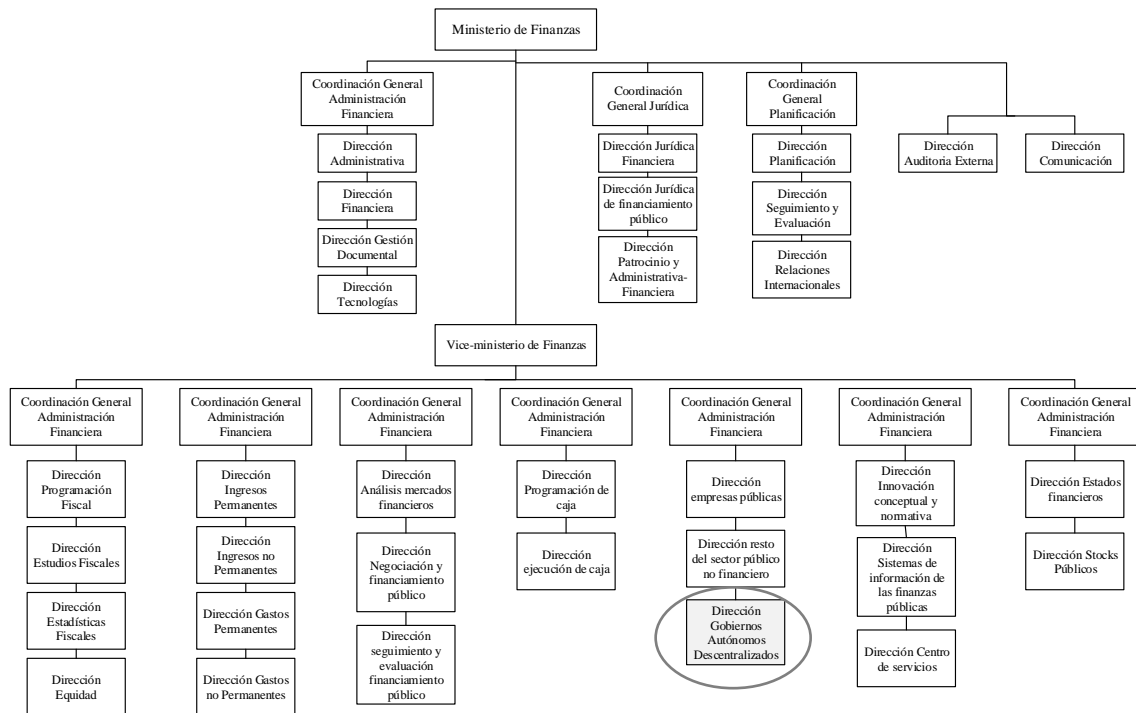
**Figura 16.** Organigrama de la Secretaría de Gestión de la Política



Fuente: Página web oficial de la Secretaría de Gestión de la Política

Otra instancia relacionada con la descentralización es el Ministerio de Finanzas. Este Ministerio está encargado de las finanzas públicas, de la elaboración y gestión del Presupuesto General del Estado y de las estadísticas fiscales. En su organigrama se encuentra la Dirección de Gobiernos Autónomos Descentralizados, encargada de las finanzas subnacionales y de las transferencias que deben realizarse por asumir las competencias administrativas asignadas.

**Figura 17.** Organigrama del Ministerio de Finanzas



Fuente: Página web oficial del Ministerio de Finanzas

El proceso para la toma de decisiones y para la ejecución de las transferencias de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados se encuentra formalmente concentrado en una sola institución, el Consejo Nacional de Competencias. El Consejo Nacional de Competencias es el órgano creado por el COOTAD para dirigir e implementar el proceso de descentralización de competencias, lo que le sitúa como el

principal protagonista en el proceso de transferencias administrativas. Se trata de una instancia de coordinación de la política de descentralización donde participan representantes del gobierno central y representantes de los gobiernos autónomos descentralizados, a través de las asociaciones de gobiernos CONGOPE, AME y CONAGOPARE. Por tanto, se trata de un instrumento intergubernamental formal, de carácter vertical, multilateral y de carácter sectorial, de contenido político-administrativo.

Es por eso que se atiende con mayor profundidad la composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Competencias, como instancia encargada de la descentralización que emplaza a todos los niveles de gobierno.

### **3.4.1 El Consejo Nacional de Competencias**

El actual Consejo Nacional de Competencias tiene su antecedente en un organismo anterior, la *Comisión Nacional de Competencias*, que fue creado en el año 2001 a través del Reglamento de la Ley de Descentralización (Presidencia 2001), cuya finalidad era la de solucionar los conflictos competenciales y cuya composición era semejante a la del actual Consejo Nacional de Competencias<sup>52</sup>.

Las funciones del actual Consejo Nacional de Competencias son mucho más amplias, ya que es el organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización, asignar competencias, así como resolver en sede administrativa los conflictos de competencia entre niveles de gobierno que se presenten. Su creación está ordenada en la Constitución de 2008 (art. 269) y en el COOTAD. El Consejo Nacional de Competencias se constituye en el año 2011 como un organismo de coordinación de nivel superior de la Administración General del Estado (Función

---

<sup>52</sup> El Reglamento de la Ley de Descentralización - realizada en el año 2001 bajo el gobierno de Gustavo Noboa - expone que esta Comisión Nacional de Competencias estaría integrada por un delegado del Presidente de la República, que ejercerá de presidente; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales, elegido en asamblea general, y un representante de la Asociación de Municipalidades, elegido en asamblea general.

Ejecutiva), con personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y patrimonio propio.

La composición del Consejo Nacional de Competencias es reducido, formado por:

- a) Un delegado 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 regionales y los alcaldes metropolitanos<sup>53</sup>;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos;
- d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes municipales, con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes de las Juntas Parroquiales;

El Consejo Nacional de Competencias es, por tanto, un organismo de coordinación de nivel superior, dado que el presidente del Consejo es un delegado nombrado directamente por el Presidente, lo que confiere mayor legitimidad y jerarquía que otras instancias de coordinación y enmarca la importancia que tiene la descentralización para los objetivos presidenciales.

Existe también una Secretaría Ejecutiva que ejerce la representación legal del Consejo Nacional de Competencias y es nombrada por el Consejo, de una terna presentada por su Presidente (art. 122 COOTAD).

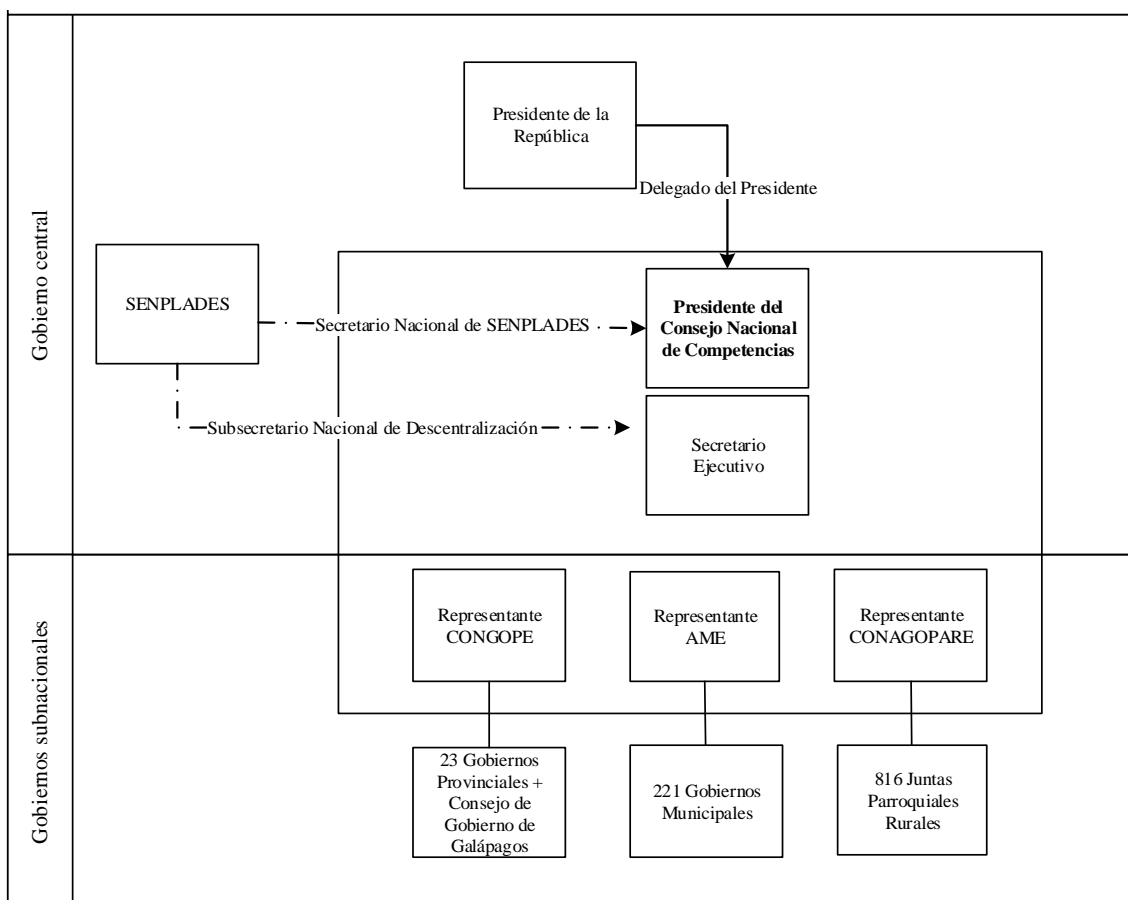
Aunque el Consejo Nacional de Competencias se conforma como un órgano independiente, no adscrito a ningún ministerio y únicamente se encuentra bajo la representación de la presidencia del gobierno a través del delegado del Presidente, lo cierto es que desde su creación en el año 2011 y hasta el año 2014 ha mantenido una vinculación o adscripción no formal a la Secretaría Nacional de Planificación y

---

<sup>53</sup> Los gobiernos regionales y los distritos metropolitanos no se encuentran representados, hasta que se constituyan.

Desarrollo (SENPLADES) por el nombramiento de cargos en el Consejo. Durante este periodo, la presidencia del Consejo Nacional de Competencias ha sido ejercida por el Secretario Nacional de SENPLADES. También el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Competencias ha sido, a la vez, el Subsecretario Nacional de Descentralización de SENPLADES que ha ejercido el cargo como *encargado* de forma provisional hasta que se nombre la persona de acuerdo con la ley (figura 18).

**Figura 18.** Vinculación de SENPLADES con el Consejo Nacional de Competencias 2011-2014



Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, aunque no existe una adscripción formal del Consejo Nacional de Competencias a la SENPLADES, el hecho es que los dos órganos de representación del gobierno central han sido, al mismo tiempo, las máximas autoridades de la SENPLADES en el área de descentralización, por lo que existió cierta adscripción *ad*

*hoc* al existir vinculación y conexión de cargos. A pesar de que en el año 2014 el nombramiento de la Secretaría Ejecutiva del Consejo se desvincula de los cargos de la SENPLADES con un nombramiento de carácter externo, la presidencia sigue siendo ejercida por el Secretario Nacional de SENPLADES.

Los representantes de las asociaciones CONGOPE, AME y CONAGOPARE son elegidos mediante elecciones internas, entre los representantes de los gobiernos subnacionales correspondientes, y permanecen en esta función por el mismo periodo por el que fueron elegidos en su gobierno. De entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados se elige el vicepresidente del Consejo. A pesar de que el Consejo Nacional de Competencias reúne a las diferentes instancias territoriales, desde su inicio ha tenido una representación política monocolor, dado que todos los representantes han pertenecido a Alianza PAIS. Dicha particularidad ha fomentado el grado de acuerdos alcanzados por unanimidad.

**Tabla 4.** Composición del Consejo Nacional de Competencias 2011-2014

CARGOS	2011	2012	2013	2014
Presidencia	René Ramírez Gallegos (Alianza País) (1)	Fander Falconí Benítez (Alianza País)	Fander Falconí Benítez (Alianza País) (2)	Pabel Muñoz López (Alianza País)
Secretaría Ejecutiva	Gustavo Bedón Tamayo (Alianza País)	Gustavo Bedón Tamayo (Alianza País)	Gustavo Bedón Tamayo (Alianza País)	María Caridad Vázquez (Alianza País) (3)
Representación CONGOPE	Gustavo Baroja Narváez (Alianza País)	Gustavo Baroja Narváez (Alianza País)	Gustavo Baroja Narváez (Alianza País)	Luis Fernando Naranjo Lalama (Alianza País) (4)
Representación AME	Jorge Martínez Vásquez (Alianza País)	Jorge Martínez Vásquez (Alianza País)	Jorge Martínez Vásquez (Alianza País)	Lenin Lara (Alianza País) (4)
Representación CONAGOPARE	Hugo Quiroz Vallejo (Alianza PAIS)	Hugo Quiroz Vallejo (Alianza PAIS)	Teresa Espinoza Aguilar (Alianza País)	Luz Marina Vera García (Alianza País) (4)
(1) Le sustituye Fander Falconí a partir del mes de noviembre de 2011. (2) Le sustituye Pabel Muñoz López a partir del mes de agosto de 2013. (3) Se nombra Secretaría Ejecutiva titular por los miembros del CNC en marzo de 2014. (4) Se nombran nuevos representantes de cada uno de los niveles de gobierno a través de sus organizaciones, tras la renovación de cargos en las elecciones territoriales de febrero de 2014.				

Fuente: Elaboración propia

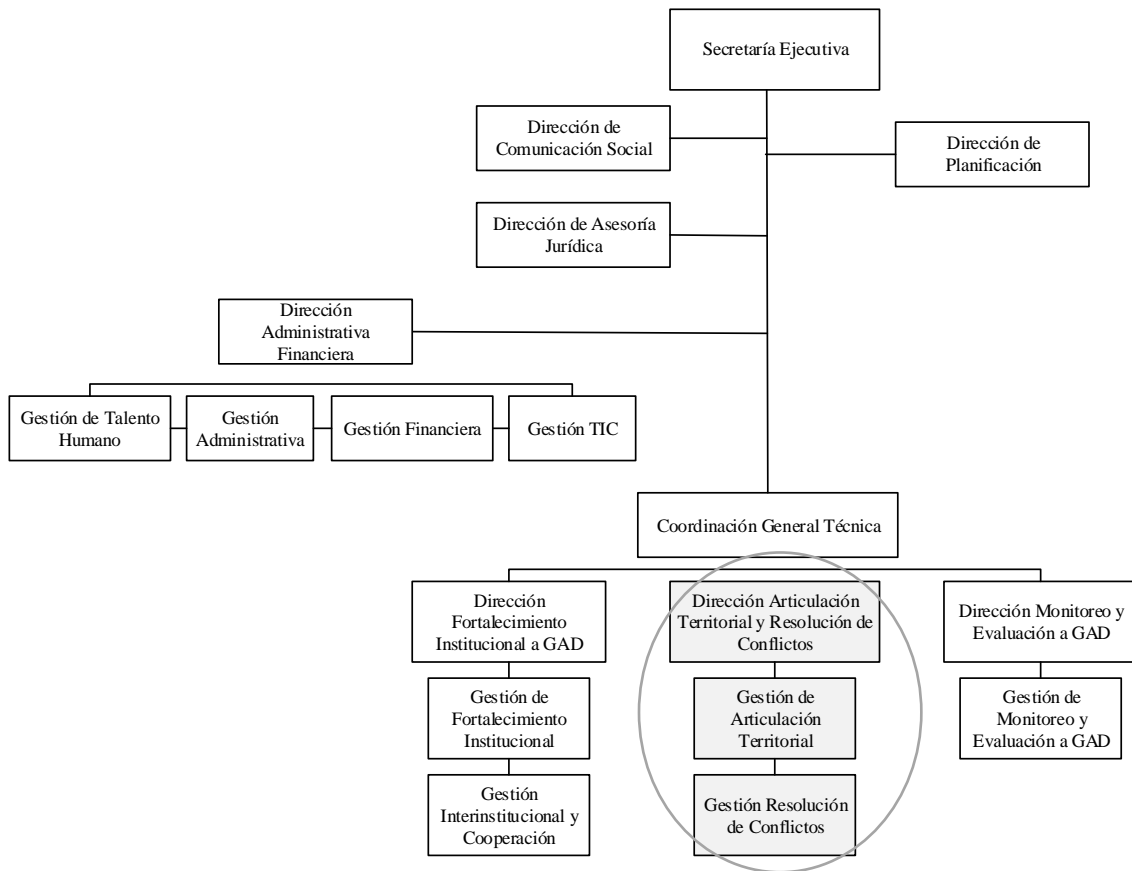
El Consejo se reúne una vez al mes en sesión ordinaria, y en sesión extraordinaria cuando así se convoque. Las decisiones pueden ser mediante resoluciones o acuerdos. Las resoluciones se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros y sobre asuntos relacionados con la organización e implementación del proceso de descentralización, que deben ser publicadas en el Registro Oficial. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de sus miembros y sobre aspectos generales de la gestión administrativa del propio Consejo. Las competencias y atribuciones de cada uno de los cargos están detalladas en el reglamento de funcionamiento (Resolución 003-CNC-2011).

El Consejo Nacional de Competencias cuenta con una estructura administrativa que da soporte a las actividades del Consejo. Dentro de la estructura orgánica se encuentra la Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, que se destaca porque se encarga de «impulsar la articulación territorial y la gestión coordinada, complementaria y corresponsable entre los distintos niveles de gobierno», así como de «velar por el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y promover la adecuada resolución de conflictos de competencia entre éstos» (Resolución 008-CNC-2013).

De acuerdo con las actividades que debe realizar esta Dirección, sería la encargada de «generar las instancias de coordinación y articulación que hagan viable el proceso de descentralización, a través del adecuado manejo de conflictos sociales, políticos y económicos que puedan ocurrir entre niveles de gobiernos y sociedad civil». Por tanto, en esta unidad administrativa deberían surgir mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, no se han realizado propuestas para establecer instrumentos de interrelación que hagan viable la cooperación en las competencias descentralizadas.

Tampoco se han recibido formalmente recursos sobre conflictos de competencias por ningún nivel de gobierno.

Figura 19. Organigrama del Consejo Nacional de Competencias



Fuente: Resolución 008-CNC -2013

Durante este tiempo, la principal labor del Consejo Nacional de Competencias ha sido la elaboración de los procesos de fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales, esto es, la gestión de cursos y capacitaciones sobre las competencias transferidas.

### **3.4.1.1 El proceso de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados**

El proceso para realizar la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales está recogido en el COOTAD (arts. 154 al 156) y se inicia con la elaboración de tres informes:

(i) Un primer informe que debe detallar la situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia a ser descentralizada. El Consejo Nacional de Competencias solicita al organismo nacional de la Función Ejecutiva correspondiente que realice este informe, que incluirá un detalle de los talentos humanos, los recursos materiales y tecnológicos, así como los déficits existentes y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las competencias.

(ii) Al mismo tiempo, el Consejo solicita al Ministerio de Finanzas la elaboración de un informe de los recursos financieros existentes para la gestión de las competencias, que incluirá la información presupuestaria a nivel de partida, debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

(iii) Finalmente, se realiza un informe sobre la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir las nuevas competencias.

Una vez que se tienen los tres informes se conforma una comisión técnica sectorial de costeo de competencias que debe identificar los recursos que necesitará cada gobierno autónomo descentralizado para asumir la competencia que se está transfiriendo. Su composición es a partes iguales entre representantes técnicos del gobierno central<sup>54</sup> y de representantes de los gobiernos subnacionales afectados por la competencia<sup>55</sup> (art. 123 COOTAD). Se trata por tanto de una comisión multilateral, de carácter técnico y de duración determinada —no es permanente—, dado que para cada una de las competencias a transferir se conforma una nueva comisión técnica.

---

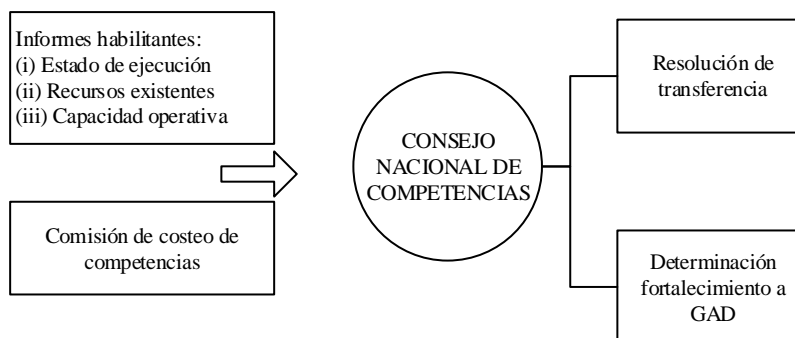
<sup>54</sup> Por el gobierno central, un representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo correspondiente.

<sup>55</sup> Por los gobiernos autónomos descentralizados, tres representantes designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.

Con los informes técnicos y el informe de costeo de competencias, el Consejo Nacional de Competencias identifica a los gobiernos subnacionales que tienen capacidad de asumir la transferencia de la competencia y aquellos que requieren un proceso de fortalecimiento institucional (art. 154 COOTAD). Aquellos gobiernos que requieren un proceso de fortalecimiento institucional se clasifican según sus necesidades de desarrollo de capacidades, para recibir las competencias en una segunda o tercera fase<sup>56</sup>.

Con estos informes, el Consejo Nacional de Competencias expide la resolución de transferencia, donde se detallan las competencias y recursos financieros que recibe cada gobierno autónomo descentralizado. Por tanto, el instrumento jurídico que transfiere competencias es una resolución del Consejo que debe publicarse en el Registro Oficial.

**Figura 20.** Procedimiento para la transferencia de competencia



Fuente: Elaboración propia

No obstante, a pesar de la existencia de este proceso formal para realizar la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, en realidad no se ha seguido de forma exacta. Los informes técnicos y financieros que se solicitan por el Consejo Nacional de Competencias son, en realidad, analizados por la Subsecretaría de Descentralización de SENPLADES. Desde esta Subsecretaría se diseña

<sup>56</sup> Esto ha ocurrido con la competencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, tal como se explica en el Capítulo 4.

y se establecen las facultades que corresponden a cada uno de los gobiernos —central y subnacionales— en cada materia a descentralizar. Para la elaboración de la resolución de transferencia, la Subsecretaría de Descentralización mantiene reuniones con los ministerios implicados en la competencia, pero no así con los gobiernos subnacionales a los que se dirige la transferencia. De la misma forma, la comisión de costeo de las transferencias ha sido liderada por SENPLADES, a través de su Dirección de Descentralización Fiscal, quien se encarga de realizar los contactos con la contraparte del Ministerio de Finanzas y de establecer los recursos que deben asignarse en cada competencia. Una vez que todo el proceso se realiza por la SENPLADES, la resolución de transferencia de competencia se envía al Consejo Nacional de Competencias para que sea aprobado por su Pleno.

El papel de las asociaciones de los gobiernos subnacionales es importante para mejorar la comunicación y la interacción entre las unidades de un nivel de gobierno y por lo tanto ayudan a coordinar actores horizontales. Sin embargo, la capacidad para cumplir con esta tarea, depende de cómo se organizan y financian. Si los representantes de la asociación son elegidos por los propios miembros de la asociación, es probable que sean más sensibles a los intereses de su nivel de gobierno, y lo contrario en el caso de que sean nombrados por el gobierno central.

Por otro lado, se considera que para garantizar la independencia de las asociaciones, éstas tienen que ser capaces de generar sus propios recursos. Si se financian con transferencias del gobierno central, sean estas reglamentadas o discrecionales, es probable que actúen en favor del centro (IAD 2008). Las entidades asociativas nacionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales, CONGOPE, AME y CONAGOPARE, se financian mediante el aporte de sus miembros en un porcentaje de las transferencias que reciban del Presupuesto General del Estado<sup>57</sup>. Estos aportes serán transferidos y acreditados automáticamente por el Banco Central a las cuentas de cada entidad.

---

<sup>57</sup> Las provincias y municipios aportan a su entidad el cinco por mil de las transferencias que reciban de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado. Para el caso de la entidad

Sin embargo, hay que tener en cuenta que todos los representantes de estas asociaciones en el Consejo Nacional de Competencias pertenecen, a su vez, al partido de gobierno, por lo que las relaciones se generan en *sintonía* política. La capacidad de independencia de los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados se encuentra reducida, toda vez que son organizaciones en las que el partido de gobierno, Alianza PAIS, mantiene una importante representación ideológica, imponiéndose ésta a la capacidad de representar los intereses gremiales.

---

asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, el aporte será del tres por ciento de las transferencias señaladas.

## **PARTE III. LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y LAS TRANSFERENCIAS FISCALES**

---

**CAPÍTULO 4. LOS VÍNCULOS EN LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS**

**CAPÍTULO 5. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES  
FISCALES**

## CAPÍTULO 4. LOS VÍNCULOS EN LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

El Plan Nacional de Descentralización para el periodo 2012-2015 fue aprobado por unanimidad por el Consejo Nacional de Competencias (CNC 2012). Dicho Plan define los objetivos que deben orientar el proceso de descentralización y los plazos en los cuales deben transferirse las competencias exclusivas, de modo que para el año 2015 deberían estar transferidas las competencias de (i) vialidad, (ii) fomento productivo y seguridad alimentaria y (iii) gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios, (iv) tránsito y transporte, (v) infraestructura social: educación, salud, hábitat y vivienda, (vi) gestión ambiental y patrimonio natural, (vii) cuencas hidrográficas y (viii) patrimonio cultural.

El ritmo de descentralización ha sido lento en los primeros años. Antes de la vigencia del Plan se transfirió la competencia de cooperación internacional, en el año 2011. La competencia de riego y drenaje se transfirió en los primeros meses del año 2012. A finales del año 2012, ya con el Plan aprobado, se comenzó a transferir la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial.

También el año 2012 se reguló el ejercicio de la competencia de gestión forestal y la competencia de dragado y limpieza fluvial. En ambos casos se trata de competencias exclusivas del gobierno central pero existe una parte del ejercicio de la facultad de gestión que se ha llamado *de gestión concurrente* entre el gobierno central y los

gobiernos autónomos a los que van destinadas estas competencias y en las cuales aportan con proyectos que complementan la gestión del gobierno central.

Así, la competencia de reforestación consiste en la repoblación de zonas naturales con fines de conservación, en conjunto con los gobiernos autónomos provinciales y con las Juntas Parroquiales. La competencia de dragado y limpieza fluvial consiste en el relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas y embalses entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. La concurrencia en la gestión consiste en la implementación de proyectos y ejecución de obras por parte de los gobiernos subnacionales implicados, con las orientaciones diseñadas por el gobierno central, que es el titular de la competencia en exclusiva. Por tanto, el concepto de concurrencia utilizado para estas dos competencias hace referencia a la titularidad de un solo nivel, en ambos casos el gobierno nacional, pero la gestión puede realizarse de manera concurrente con otro nivel de gobierno, en el sentido de *colaboración* o *simultaneidad*, para lo que se firman convenios de gestión entre los niveles de gobierno implicados. Dado que las atribuciones de los gobiernos autónomos en estas dos competencias son mínimas, no se analizan dentro del estudio.

Durante casi dos años —el año 2013 y hasta el casi finalizar el año 2014— no se avanza en la transferencia de competencias. Sin embargo, el contexto cambia durante el año 2014, en el que Alianza PAIS pierde las elecciones subnacionales en las principales ciudades del país en febrero de 2014 y el discurso del Presidente Correa sobre los GAD cambia, expresando en reiteradas ocasiones a través de sus Enlaces Ciudadanos varias críticas a la pasividad de los gobiernos autónomos descentralizados para ser verdaderamente autónomos y aumentar la recaudación de sus ingresos propios para dejar de ser dependientes del gobierno central. En el mes de agosto de 2014 ocurren dos hechos significativos que aceleran el proceso de descentralización de las competencias pendientes. El primero está relacionado con una serie de temblores sísmicos en Quito, que producen varios hundimientos en las canteras que se encuentran a las afueras de la ciudad y destapan una inadecuada gestión de las mismas. El Presidente Correa pensaba que la gestión de las canteras ya era una competencia transferida a los municipios —vinculada con la competencia de la explotación de áridos y pétreos— pero le informan que aun no se ha descentralizado, por lo que sigue siendo una competencia del gobierno

central. El segundo hecho que ocurre a partir del mes de agosto del 2014 es un conflicto entre el gobierno central y el municipio de Guayaquil por la transferencia de la competencia de tránsito y transporte y los recursos asociados a su ejercicio. Ambos hechos detonan los requerimientos presidenciales para descentralizar con rapidez las competencias pendientes.

De esta forma, a finales del año 2014 se transfieren cinco competencias simultáneamente:

- Áridos y pétreos, por la que se transfieren capacidades a los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos para la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, playas de mar y canteras (Resolución 004-CNC-2014)
- Gestión ambiental, por la que se transfieren atribuciones a todos los niveles de gobierno —provincial, municipal, metropolitano y parroquial rural— para la gestión de las actividades ambientales, en el ámbito de su circunscripción territorial (Resolución 005-CNC-2014).
- Fomento productivo, por la que se transfieren capacidades para el impulso de actividades económicas a los gobiernos autónomos provinciales y a las parroquias rurales (Resolución 008-CNC-2014).
- Vialidad, que regula la transferencia en el sistema redes de carretera que cada nivel de gobierno, —provincial, municipal, metropolitano y parroquial rural—, debe realizar en función de su territorio (Resolución 009-CNC-2014).
- Gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios, por el que se transfieren las entidades de bomberos a los gobiernos autónomos municipales (Resolución 010-CNC-2014).

Con la transferencia de estas competencias, solo quedaría por descentralizar la competencia de seguridad alimentaria, la competencia de cuencas hidrográficas y la competencia de infraestructura social: educación, salud, hábitat y vivienda, de las inicialmente contempladas por el Plan Nacional de Descentralización. Sin embargo, las

competencias de seguridad alimentaria y de cuencas hidrográficas recaen en los gobiernos regionales, que no existen actualmente, por lo que no se pueden descentralizar. Respecto a la competencia de infraestructura social: educación, salud, hábitat y vivienda, se ha presentado en el año 2014 una enmienda constitucional para eliminar esta competencia a favor de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Esta enmienda se encuentra en proceso de debate en la Asamblea Nacional y, de acuerdo con el procedimiento para la modificación de la Constitución, su votación final será en noviembre de 2015. De ser aprobada esta enmienda, la competencia quedaría en manos del gobierno central. Por lo tanto, el proceso de descentralización estaría prácticamente concluido en el año 2015.

Todas las competencias exclusivas que son objeto de transferencia están señaladas en el COOTAD, que describe brevemente las líneas principales para el ejercicio de cada una de las políticas (arts. 129-148). Dichas competencias pueden recaer en uno o varios niveles de gobierno, manteniendo cada nivel una o varias facultades. Sin embargo, son las resoluciones de transferencias de competencias del Consejo Nacional de Competencias las que detallan de forma más exacta las facultades de cada uno de los niveles territoriales.

El ejercicio de las competencias se debe realizar bajo los principios de solidaridad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno y una adecuada coordinación interinstitucional (art. 128 COOTAD). Para ello, el Plan Nacional de Descentralización reconoce que existe una relación de complementariedad para gestionar las competencias y que es necesario establecer cauces de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Esta complementariedad entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados se entiende que se aplica a través de la rectoría nacional, que implica la definición de la política, la planificación nacional, la regulación de la operación y la definición de normas de calidad, la financiación con participación territorial sobre la base de un costeo competencial, la capacidad de seguimiento y evaluación del proceso (CNC 2012). Por tanto, la complementariedad se considera que emana desde las directrices del gobierno central, mientras que los gobiernos subnacionales deben adaptar su gestión las condiciones establecidas.

Sin embargo, a pesar de las referencias a la coordinación interinstitucional y a la articulación entre niveles de gobierno, no se tiene contemplado generar espacios de intercambio o mecanismos institucionales de coordinación o cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, como por ejemplo comisiones sectoriales. El Plan Nacional de Descentralización entiende que la articulación y coordinación se realiza mediante actividades de carácter técnico, como por ejemplo, a través de la planificación de los gobiernos, la formulación de proyectos, la realización de convenios específicos, la conformación de mancomunidades y consorcios, asistencias técnicas e intercambios para formación y desarrollo de capacidades (CNC 2012). De esta forma, las relaciones de coordinación intergubernamental se pueden establecer de formas diferentes para llevar a cabo las actividades que corresponden a cada gobierno, pero se centran en aspectos técnicos y administrativos más que en aspectos políticos.

A continuación, se analizan las tres primeras competencias que se transfirieron en el año 2011 y 2012:

- (i) Cooperación internacional, por la que se transfieren atribuciones a todos los niveles de gobierno para realizar actividades de cooperación internacional no reembolsable (Resolución 009-CNC-2011).
- (ii) Riego y drenaje, que faculta a los gobiernos autónomos provinciales con atribuciones en riego productivo y drenaje (Resoluciones 008-CNC-2011 y 012-CNC-2011).
- (iii) Tránsito, transporte y seguridad vial, dirigida a los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos para establecer la organización en temas de tráfico en las ciudades, transporte urbano y seguridad vial (Resolución 006-CNC-2012).

A través de estas tres primeras competencias que se transfirieron se establecen pautas comunes en su diseño que revelan características de las relaciones intergubernamentales en su interior. La normativa da lugar a la organización de un conjunto de relaciones más o menos formalizadas entre los diferentes niveles gubernamentales y permite describir el modo de transferencia, su ejercicio, sus modos de gestión, las características del diseño institucional, cómo operan los actores involucrados y se pueden extraer las

relaciones formales que surgen entre los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de las competencias transferidas. Cada una de las competencias puede contener una estructura propia y diferenciada de otras competencias que muestre singularidades, o bien un posicionamiento similar de los actores y de sus facultades, que caracterice un modelo de entender la descentralización y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno

Con la descripción de las competencias y su graficación se puede observar la existencia implícita del ejercicio de poder en su interior y los puntos de conexión interinstitucional. El análisis se completa con las opiniones de los actores clave entrevistados en cada una de las competencias y que ayudan a establecer los puntos de conexión interinstitucional que no se observan con la normativa.

## **4.1 La competencia de cooperación internacional**

La cooperación internacional ha dejado de ser una actividad que corresponde a las relaciones exteriores del gobierno central para convertirse en una actividad común de todos los gobiernos subnacionales como parte de su proyección internacional y como mecanismo para obtener recursos de interés para el territorio.

De este modo, la cooperación internacional fue la primera competencia en descentralizarse a partir de la legislación del COOTAD. La transferencia sobre esta materia concede a todos los niveles de gobierno subnacional, en forma de exclusividad, la capacidad para gestionar la obtención de recursos económicos y asistencias técnicas de la cooperación internacional dentro de sus competencias y siempre que se ajusten a los objetivos nacionales y a sus planes de desarrollo (art. 131 COOTAD).

Para la descripción y análisis de esta competencia se han tomado las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias. Para complementar el análisis, se entrevistó a un técnico de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) encargado de la política con los gobiernos autónomos descentralizados y, por parte de los gobiernos subnacionales, dado que todos tienen la competencia, se optó por realizar el análisis en el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador

(CONAGOPARE) para comprender cuáles son las relaciones que tiene este nivel de gobierno al aplicar la competencia y las facultades asumidas.

Para iniciar el proceso de transferencia se solicitaron los informes habilitantes, técnicos y financieros, al órgano responsable de la cooperación internacional en el nivel central y a los tres niveles de gobierno subnacionales a los que se dirige la competencia, a través de sus organizaciones (Resolución 006-CNC-2011). Así, el informe sobre el estado de la situación de la competencia de cooperación internacional fue elaborado por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Los informes sobre la capacidad operativa para gestionar la cooperación internacional fueron presentados por cada una de las entidades representantes de los niveles de gobierno (CONGOPE, AME y CONAGOPARE). Finalmente, el informe de los recursos financieros existentes para la gestión de la cooperación internacional se solicitó al Ministerio de Finanzas. Sin embargo, este Ministerio informó que la cooperación internacional es una competencia que consiste en la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables, y que por tanto no se consideran recursos fiscales, por lo que la competencia puede transferirse directamente sin determinar el costeo. De hecho, los recursos que provienen de la cooperación internacional se consideran ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados (art. 174 COOTAD).

No obstante, como se indicó anteriormente, estos informes fueron un insumo para la Subsecretaría de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que es donde realmente se han diseñado las competencias, y no en el Consejo Nacional de Competencias, como se establece formalmente.

#### **4.1.1 Distribución de competencias en la cooperación internacional: facultades de los niveles de gobierno**

La Resolución 009-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias establece la transferencia de la cooperación internacional a todos los niveles de gobierno. La normativa indica las facultades que corresponden a cada nivel y qué actividades comprenden. Así, el gobierno central tiene las facultades de rectoría, planificación,

regulación, control y gestión a nivel nacional, que se realizan a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), como entidad pública adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Todos los niveles de gobierno provinciales, municipales y parroquiales ejercen también las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión en cada uno de sus territorios y en el ámbito de sus competencias.

De esta forma, al gobierno central le corresponde la rectoría nacional, para la aprobación de la política nacional de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador. Esta facultad debería realizarse a través del Comité de Cooperación Internacional (COCI), adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Comité es un órgano colegiado en el que participan actores tanto del nivel central de gobierno como representantes de los gobiernos subnacionales, entre los que se encuentran: a) el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, quien lo presidirá con voto dirimente; b) el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración; c) el Ministro de Finanzas; d) el Ministro Coordinador de Desarrollo Social; e) el representante de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; f) el representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador; y, g) el representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (Presidencia de la República 2010).

Sin embargo, el Comité de Cooperación Internacional, pese a estar regulado desde el año 2010, todavía no está conformado, por lo que se trata de un órgano *non nato*. La definición de la política nacional de cooperación recae, finalmente, en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), como órgano adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

La SETECI es la entidad encargada de establecer la planificación y las estrategias nacionales de cooperación internacional. Esta planificación debe articularse con las estrategias del Plan Nacional del Buen Vivir y, a su vez, debe complementarse con la planificación que realicen los gobiernos autónomos descentralizados en esta materia. La facultad de regulación incluye definir la normativa nacional en el ámbito de la cooperación y, en especial, le corresponde administrar el sistema nacional de información de la cooperación internacional, que incluya normativa para el registro de

convenios, programas, actores, periodicidad, plazo de entrega, seguimiento y evaluación, entre otros.

Asimismo, la SETECI establece los mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa nacional y de la articulación de la gestión de la cooperación internacional con los lineamientos y políticas nacionales.

En el ámbito de la gestión, la SETECI negocia y suscribe, a nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos de cooperación internacional no reembolsable. No obstante, la Resolución por la que se transfiere la competencia de cooperación mantiene una lista detallada de las acciones que le corresponde a la SETECI, entre las que se encuentran (art. 10):

- «(1) Administrar y mantener el sistema nacional de información de la cooperación internacional, cuya información será suministrada *obligatoriamente* por los GAD.
- (2) Proveer de manera oportuna a los GAD la información sobre acuerdos, convenios, y demás instrumentos de cooperación, actores, líneas y oportunidades de cooperación, a través de eventos, publicaciones, bases de datos, medios informáticos y otros instrumentos.
- (3) Organizar y articular el funcionamiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con la participación de los GAD y demás actores.
- (4) Sistematizar las demandas y ofertas territoriales de cooperación internacional generadas por los GAD y proponer un plan anual de demanda de la cooperación internacional.
- (5) Identificar las fuentes y oportunidades de ampliación de la cooperación internacional y establecer mecanismos de difusión para los GAD.
- (6) Presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la gestión de la cooperación internacional.

(7) Coordinar espacios de articulación entre niveles de gobierno y otros actores relacionados, tales como mesas de diálogo y redes territoriales, que permitan alinear la cooperación con las prioridades nacionales y planes de desarrollo nacional y locales.

(8) Administrar y mantener el registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de cooperación internacional, para lo que se solicitará a los GAD un informe anual del registro territorial».

Por otro lado, los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales también ejercen las facultades de rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional no reembolsable, pero en el ámbito de sus competencias y de su propio territorio.

De este modo, la rectoría local de la política de cooperación internacional no reembolsable comprende emitir las políticas y lineamientos locales de cooperación internacional que reconozcan su especificidad territorial, en el marco de las políticas y lineamientos nacionales. Por lo tanto, existe cierto margen de autonomía por el que la política local se puede adaptar a las características de cada uno de los territorios, pero debe observar las políticas nacionales.

En cuanto a la planificación, entiende que los gobiernos de cada uno de los niveles provincial, municipal y parroquial establecen sus propios planes, estrategias y agendas locales, teniendo en cuenta las prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial, pero también las políticas y directrices nacionales sobre el ejercicio de la gestión de la cooperación internacional.

La regulación comprende poder emitir la normativa local para regular la gestión de la cooperación internacional, con la finalidad de asegurar la alineación de la oferta de cooperación a las demandas territoriales definidas y priorizadas en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en observancia a la normativa y política nacional.

Cada gobierno subnacional debe establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y que la gestión de la cooperación internacional se

cumpla en los términos en los que se ha planificado. Las actividades de control realizadas por los gobiernos subnacionales deben estar, además, articuladas con los mecanismos de control que establezca el gobierno central, entre las que se encuentran las siguientes actividades:

- « (1) Definir mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para medir resultados de la gestión e impacto de la cooperación internacional en su territorio, considerando, para tal efecto, la normativa y política nacional.
- (2) Realizar el seguimiento de programas y proyectos financiados con cooperación internacional, considerando el ámbito competencial, su ámbito territorial y el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
- (3) Realizar evaluaciones de impacto sobre programas y proyectos realizados con cooperación internacional en el ámbito competencial, el ámbito territorial y el PDOT [Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial].
- (4) Registrar en sus respectivas circunscripciones los acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional y emitir un informe anual de registro a la SETECI».

La Resolución de transferencia del Consejo Nacional de Competencias 009-CNC-2011 establece una lista pormenorizada de las actividades que cada gobierno provincial, municipal y parroquial debe gestionar. De las diecisiete actividades de gestión señaladas, varias de ellas deberían ser consideradas únicamente como tareas derivadas de una gestión que no entraña nada relevante, como por ejemplo señalar que los gobiernos tienen la facultad de gestión para realizar la «identificación de actores, recursos y oferta de la cooperación internacional existente» o «la programación de la cooperación internacional en atención a las prioridades definidas en su PDOT» o la «formulación de proyectos de cooperación internacional». Se entiende que este tipo de tareas son elementales para la gestión de la competencia y cada gobierno subnacional debe identificar cuáles son las tareas básicas de su gestión.

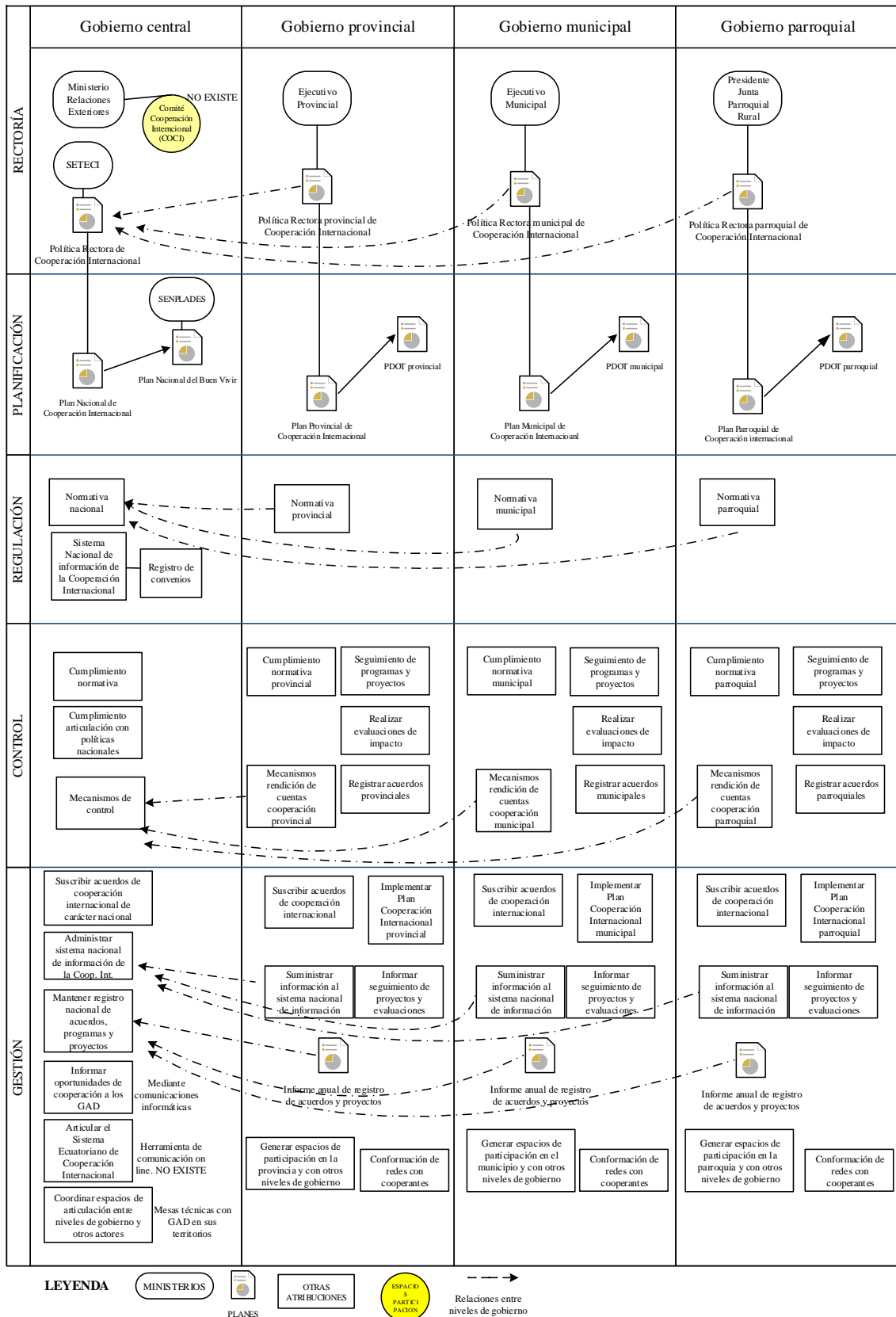
No obstante, entre otras actividades de gestión con un mayor nivel de relevancia, se señala que los gobiernos autónomos deben (i) negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador, y aquellos que se generen de la gestión directa con cooperantes no gubernamentales y cooperantes descentralizados, de acuerdo con las competencias y prioridades definidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, dentro de sus circunscripciones territoriales; (ii) promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional, de conformidad con la normativa nacional, a través de la participación y promoción de eventos nacionales e internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional; (iii) informar periódicamente a la SETECI sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos, en todas sus modalidades, presentes en el territorio y sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas.

Además, se señala que los distintos niveles de gobierno deben establecer espacios de participación para alinear las acciones de la cooperación internacional entre los territorios. La resolución llega a establecer los temas en los que deben organizarse estas relaciones entre los niveles de gobierno (i) para alinear la cooperación internacional con los planes de desarrollo local y nacional; (ii) para identificar temas priorizados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que deban ser considerados para la negociación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por Ecuador; (iii) para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones para la gestión de la cooperación internacional; (iv) para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información de la cooperación internacional; (v) finalmente, también deben promover y participar de espacios entre niveles de gobiernos, con cooperantes internacionales, sociedad civil y otros actores, para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial, el ejercicio de las competencias y las necesidades priorizadas en el territorio.

La figura 21 muestra las competencias que recaen en cada uno de los niveles de gobierno en el ámbito de la cooperación internacional y las relaciones que se establecen entre ellos. Se han señalado las competencias más importantes de cada uno de los

actores y las relaciones del gobierno central con los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales. Las flechas continuas indican aspectos que deben observarse dentro de un mismo nivel de gobierno. Las flechas discontinuas indican aspectos que deben observarse entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

**Figura 21. Estructura de la competencia de cooperación internacional**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución 009-CNC-2011 y entrevistas con las instituciones.

Como se puede observar, aunque todos los niveles de gobierno tienen las mismas facultades en cooperación internacional en sus respectivos territorios, el gobierno central emite las acciones principales a través de la política de cooperación, la planificación y la normativa. Los gobiernos subnacionales también establecen sus propias políticas, planes de cooperación y normativa con un cierto margen de adaptación a las características de sus territorios, pero subordinadas a las dictadas desde la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), por lo que el margen de decisión se estrecha.

En primer lugar, la cooperación internacional debe articularse en cada nivel territorial con sus respectivos planes de desarrollo territorial, con el plan nacional de desarrollo, con la política exterior del Estado y con las políticas públicas nacionales. Para esta articulación, la resolución señala que tanto el gobierno central, como los gobiernos autónomos descentralizados «deberán actuar en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales y actores de la sociedad civil», para que la intervención de la cooperación internacional se articule con la planificación territorial y las necesidades priorizadas en el territorio. Para lograr esta articulación territorial los gobiernos autónomos descentralizados deben «establecer mecanismos para optimizar la cooperación internacional evitando la duplicación de esfuerzos y fomentando la sinergia entre actores» (art. 4), pero en ningún momento se explicita qué tipo de mecanismos.

Para el cumplimiento de la articulación de las políticas, planes y normativa de los gobiernos subnacionales a las disposiciones de SETECI se han contemplado dos vías:

- La primera se realizó a través de un proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos, que incluía la capacitación y asistencia técnica especializada llevada a cabo desde la SETECI. Este programa se sigue desarrollando hasta el momento en los diferentes niveles de gobierno local, tratando temáticas relacionadas con el diseño y gestión de los proyectos de cooperación internacional. La capacidad para gestionar esta competencia por los gobiernos subnacionales es muy diferente en cada territorio. Hay provincias y municipios que cuentan con estructuras administrativas para la gestión de la

cooperación, especialmente en las provincias y municipios más grandes, que además han tenido experiencias previas en la cooperación internacional. Pero también hay otras provincias y municipios, y casi la totalidad de las parroquias rurales, que no tienen personal administrativo estable que gestione la cooperación internacional de su gobierno.

- Por otro lado, la segunda vía para facilitar la articulación de las facultades de los gobiernos subnacionales con la cooperación internacional de ámbito nacional, ha sido el establecimiento de mesas técnicas de trabajo que se realizan desde la SETECI y la SENPLADES en los propios territorios, para ayudar a los gobiernos subnacionales a generar su propia planificación y su normativa adaptada a su territorio, así como identificar cuáles son las fuentes de cooperación más accesibles de acuerdo a su nivel de gobierno, a sus capacidades de gestión y a sus necesidades específicas de desarrollo local.

No obstante, a través de la resolución de transferencia, se pueden destacar dos características relevantes en el ejercicio de la cooperación internacional descentralizada. La primera cuestión es el nivel de detalle que contiene la propia resolución, llegando a establecer, incluso a nivel de tareas básicas, qué deben realizar cada uno de los niveles territoriales —como la del mapeo de actores en el territorio—, rebasando la autonomía de los gobiernos. Otras acciones, como la de «mantener el sistema nacional de información de la cooperación internacional» o «mantener el registro nacional de acuerdos, programas y proyectos» o «articular el Sistema Nacional de Cooperación Internacional», son actividades que se repiten y se refieren a la información que debe ser registrada en una herramienta informática *on line*, que todavía no está en funcionamiento.

La segunda característica de la competencia de cooperación internacional es el importante énfasis puesto en la creación de espacios de participación entre niveles territoriales y otros actores. La resolución llega incluso a señalar de forma detallada los ámbitos en los que deben ejercerse la participación entre los gobiernos locales, en una lista repetitiva de tareas básicas de gestión que no deberían ser objeto de regulación.

La red de cooperación internacional es amplia, dado que confluye el gobierno nacional y los tres niveles de gobierno subnacional existentes: provincias, municipios y parroquias rurales para la gestión de la competencia. Sin embargo, la principal pauta de interacción entre los niveles de gobierno se establece a partir de la planificación y normativa que realiza el nivel central, a la que debe sujetarse la actuación de los gobiernos subnacionales, y en el intercambio y suministro de información entre la SETECI y los gobiernos subnacionales. Las relaciones al interior de la red, entre los actores, se basan en el intercambio de información sobre el estado de la cooperación en cada uno de los territorios, pero no constituyen una toma de decisiones conjunta. No obstante, compartir la información sobre esta materia es un primer paso para que la red y sus miembros se interrelacionen. Para ello, también se han desarrollado sistemas de información *on line* para conocer los recursos de la cooperación internacional, tanto desde SETECI como desde las Asociaciones CONGOPE y AME, que se encuentran disponibles en sus páginas web.

Por otro lado, en CONAGOPARE se manifiesta que la cooperación internacional se lleva a cabo en función de la existencia de organizaciones de cooperación internacional en el territorio para generar proyectos. No todas las parroquias rurales ven la cooperación internacional como una política importante, dado que existen otros servicios que son prioritarios. Por lo tanto, a nivel de las parroquias rurales, se trata de una competencia que no significa una gestión continuada y que depende de la voluntad de las autoridades locales y, en gran medida, de si existen posibilidades y contactos con cooperantes internacionales.

Además, los actores subnacionales manifiestan tener poca capacidad para gestionar la competencia, además de que no forma parte de sus tareas principales la gestión de la cooperación. Excepto las grandes ciudades —Quito, Guayaquil y Cuenca—, que cuentan con una trayectoria en la gestión de la cooperación internacional y tienen funcionarios especializados en estas tareas, el resto de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales revelan muy poca actividad propositiva, quedando a la espera de los dictados de SETECI.

Aunque la competencia requiere de un amplio esfuerzo de coordinación entre los niveles de gobierno, no se han generado mecanismos de coordinación de forma que puedan presentar proyectos de cooperación articulados entre la provincia, el municipio y las parroquias. También es necesario fortalecer las competencias e institucionalidad del nivel nacional, especialmente a las capacidades de coordinación y gestión del COCI, por ser el espacio en el que los gobiernos subnacionales tienen la facultad de proponer y aprobar la política de cooperación internacional.

Aun así, no se presentan conflictos entre los diferentes niveles. La cooperación internacional no es una de las competencias más relevantes para los gobiernos subnacionales, únicamente las ciudades con mayor capacidad de gestión tienen unidades especializadas. Desde el punto de vista de los recursos, la transferencia no consideró transferir recursos económicos, dado que se entiende que solo es la capacidad para poder gestionar la cooperación internacional. No obstante, los gobiernos deben procurar dentro de sus estructuras administrativas, al personal que llevará a cabo esta labor.

## **4.2 La competencia de riego y drenaje**

El agua y el acceso al agua se considera un derecho fundamental en la Constitución de Ecuador y, por tanto, es un sector estratégico de responsabilidad estatal, que debe orientarse al interés social (art. 313 y 314 CRE).

Una de las formas de utilización del agua son los métodos de riego y drenaje que tienen la finalidad de utilizar las fuentes de agua para mejorar la productividad agrícola. Principalmente, esta actividad se considera una estrategia de la política de desarrollo rural para apoyar el acceso equitativo al riego de los campos a los pequeños y medianos agricultores. Dado que el riego y el drenaje es una sub-materia dentro del sector del agua, las facultades de rectoría y definición del modelo de gestión quedan delimitados al gobierno central (art. 111 COOTAD), mientras que el resto de facultades puede recaer en algún nivel de gobierno subnacional.

Por parte del gobierno central, la Constitución dispone que la responsabilidad de los recursos hídricos recaerá sobre la autoridad única del agua, esto es, la actual Secretaría

Nacional del Agua<sup>58</sup> (SENAGUA), creada en el año 2008. Además, la Constitución (art. 318) y el COOTAD (art. 133) establecen los lineamientos del modelo general de la materia, observando que «el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias». Por lo tanto, el modelo de gestión está determinado por la condición de servicio público estatal, que incluye a otras organizaciones de carácter comunitario.

Por el lado de los gobiernos subnacionales, la transferencia de las competencias de riego y drenaje tiene como protagonistas a los gobiernos provinciales. No obstante, aunque se establece que los gobiernos provinciales tendrán la competencia exclusiva de planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego (art. 263.5 CRE y art. 42 del COOTAD) se han diseñado diferentes modelos de gestión en función de la propiedad de estos sistemas, y que obligan a relacionarse con otros actores, Juntas Parroquiales e incluso otros actores sociales comunitarios, para la completa ejecución de la competencia.

La competencia de riego y drenaje resulta compleja desde el gobierno central, pues existe cierto nivel de conflictividad entre las competencias atribuidas al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). Aunque la Constitución establecía que el ente rector en materia de agua y de riego es la SENAGUA, como autoridad única del agua, en la transferencia de la competencia se señaló al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), dada la conexión de las actividades de riego y drenaje con la política de desarrollo rural.

De hecho, todo el proceso de transferencia de riego y drenaje fue establecido a partir de la participación del MAGAP. De esta forma, en el año 2010, previo al inicio de la transferencia de la competencia de riego y drenaje, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y la asociación de gobiernos provinciales (CONGOPE) firmaron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la implementación de la transferencia de competencias en riego y drenaje hacia los

---

<sup>58</sup> La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) se equipara jerárquicamente a un Ministerio, con capacidad de rectoría, planificación, regulación y control en materia del agua.

gobiernos autónomos provinciales (MAGAP-CONGOPE, 2010). El objeto de este Convenio Marco de Cooperación era conformar una comisión técnica, integrada por varios representantes de ambas partes para la organización de talleres de orden técnico y político necesarios para determinar los objetivos, alcance y modelos de gestión que se transferirán en los sistemas de riego y drenaje. Este Convenio Marco de Cooperación Institucional finalizó una vez que se inició la transferencia.

El Consejo Nacional de Competencias solicitó los tres informes habilitantes para el proceso formal de transferencia (Resolución 002-CNC-2011). El primero, al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) sobre la situación de la ejecución de la competencia a nivel nacional. El segundo informe se solicitó al Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), sobre la capacidad operativa de cada uno de los gobiernos provinciales. El tercer informe se solicitó al Ministerio de Finanzas sobre los recursos financieros existentes para la competencia.

La comisión de costeo de la competencia estuvo representada por parte del gobierno central por un representante de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), por un representante del Ministerio de Finanzas y por un representante del MAGAP (Resolución 005-CNC-2011). Por parte de los Consejos Provinciales, el CONCOPE designó tres representantes. El informe de costos fue, finalmente, un insumo para la elaboración de la resolución de transferencia por la Secretaría de Descentralización de SENPLADES.

Las resoluciones de transferencia de la competencia de riego y drenaje (008-CNC-2011, modificada por 012-CNC-2011) contienen como ente rector de la política de riego y drenaje a nivel nacional al MAGAP, confiriendo a SENAGUA actividades complementarias en aspectos normativos sobre el uso y calidad del agua en riego.

Sin embargo, a partir del año 2013, las competencias en este Ministerio en materia de riego y drenaje son transferidas a la SENAGUA, como *autoridad única del agua*, de forma que esta entidad agrupe las competencias en materia de agua, incluido el riego. El traspaso incluye todo tipo de competencias y responsabilidades, junto con su infraestructura, recursos financieros y proyectos (Presidencia 2013). Sin embargo, la entrega de estas competencias del MAGAP a la SENAGUA origina un conflicto entre

ambos organismos nacionales por la ambigüedad establecida en la transferencia ya que por un lado se ordena la transferencia de todas las competencias del MAGAP en materia de riego y drenaje a la SENAGUA, pero por otro se exceptúan aquellas vinculadas al uso y aprovechamiento agrícola y productivo, cuando lo que ocurre es que la mayoría de las actividades relacionadas con riego y drenaje están vinculadas al ámbito agrícola y productivo.

El MAGAP ha tratado de obstaculizar el traspaso de recursos a SENAGUA durante varios meses, teniendo que mediar la SENPLADES para su cumplimiento. En parte, esta situación refleja la resistencia de algunos órganos centrales a perder parte de sus atribuciones, aunque también es cierto que ambigüedad de la norma se presta a diferentes interpretaciones. Finalmente, la SENAGUA ejerce actualmente varias de las competencias que en materia de riego y drenaje eran anteriormente ejercidas por el MAGAP, pese a las reticencias en el traspaso de documentos y recursos que se han generado.

#### **4.2.1 Distribución de competencias en riego y drenaje: facultades de los niveles de gobierno**

Mediante la Resolución 008-2011 del CNC se transfirió la competencia de riego y drenaje a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. La resolución de transferencia es el principal insumo para establecer el ámbito de aplicación y las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno. Aunque el principal nivel al que se transfieren facultades es el gobierno provincial, la transferencia también indica el rol que tienen otros actores como las juntas de regantes y otras asociaciones comunitarias que administran sistemas de riego y la participación de las Juntas Parroquiales en materia de riego y drenaje. Se establecen los recursos económicos a transferir, a partir de los promedios de gastos del gobierno central en los años 2008-2011, y con una distribución realizada a través de varios criterios.

La resolución de transferencia de competencia de riego y drenaje mantiene como ente encargado de la competencia a nivel nacional al MAGAP y no se ha realizado una

actualización de las competencias atribuidas a cada órgano. Con el cambio de autoridad hacia la SENAGUA se entiende que las competencias atribuidas al MAGAP corresponden en la actualidad a la SENAGUA. Sin embargo, este cambio no resulta tan automático pues hay atribuciones que el MAGAP sigue realizando. Por este motivo, dado el conflicto de atribución de competencias entre el MAGAP y SENAGUA, en la descripción y análisis de esta competencia se han tomado las resoluciones como una guía orientadora, pero también se ha utilizado el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027, elaborado por el MAGAP, que contiene pautas que son claves para comprender cómo se realiza el modelo de gestión y para conformar las relaciones entre los niveles de gobierno en esta materia (MAGAP 2012a:105-115). Las entrevistas realizadas a la SENAGUA a CONGOPE complementan las relaciones que se obtienen en el ámbito de riego y drenaje.

De este modo, el gobierno central mantiene el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, regulación y control en todos los sistemas de riego transferibles, ya sean públicos, privados o comunitarios. Quedan en manos del gobierno central y, por tanto, no son descentralizados los sistemas de riego que sean binacionales —en los que participa otro Estado—, los sistemas de riego multipropósito —sistemas de aprovechamiento múltiple de agua— y los sistemas de riego interprovinciales, en tanto no se conformen mancomunidades entre las provincias para su gestión.

La rectoría nacional en materia de riego y drenaje se encuentra dispersa a través de varios ministerios sectoriales que definen aspectos puntuales relacionados con la competencia: desarrollo agrario, recursos hídricos, gestión ambiental y gestión de riesgos. Sin embargo, es la SENAGUA quien tiene la rectoría para emitir la política nacional hídrica y tiene las facultades para el logro de los objetivos y metas del desarrollo integral del riego y drenaje nacional. La rectoría implica también definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público y colectivo en función de su importancia económica, social, política y ambiental.

Por su parte, el MAGAP es el ente rector de la política agropecuaria, de fomento productivo, desarrollo rural y soberanía alimentaria. En este ámbito, formalmente tiene la rectoría para emitir aquellas políticas de riego y drenaje que estén directamente

implicadas con la política nacional agraria y de fomento productivo agrícola. Para ello le corresponde al Vice-ministerio de Desarrollo Rural, a través de la Subsecretaría de Riego y Drenaje (SRD), definir la política de desarrollo rural, colocando al riego como un medio de producción fundamental para alcanzar el Buen Vivir rural. Sin embargo, esta capacidad del MAGAP resulta confusa, dado que prácticamente todas las actividades de riego están orientadas al ámbito agrario, aunque su intervención en esta competencia ha quedado relegada a un segundo plano.

Por otro lado, el Ministerio del Ambiente (MAE) participa en la definición de la política nacional ambiental, para lo que debe coordinar con SENAGUA los aspectos relacionados con los sistemas hídricos y de calidad y control de agua para riego y drenaje.

La facultad de planificación nacional implica la elaboración e implementación de planes nacionales a través de sus respectivos ministerios sectoriales —en riego, drenaje, desarrollo agrario, recursos hídricos y gestión de riesgos—. En este caso, SENAGUA sería la entidad encargada de la elaboración de la planificación, pero el Plan Nacional de Riego y Drenaje ya está aprobado por el MAGAP desde el año 2012 hasta el año 2027. Este Plan se mantiene vigente y contiene los lineamientos que deben ser observados por los planes provinciales de riego y drenaje, así como las necesidades de inversión a nivel provincial y que los gobiernos provinciales deben considerar para la formulación y presentación de sus proyectos de inversión.

La planificación de riego y drenaje a nivel nacional tiene que estar acorde con otras planificaciones, entre las que se encuentran el Plan Nacional del Agua que debe realizar la propia SENAGUA, la estratégica nacional agraria y de fomento productivo agrícola que elabora el MAGAP, la Agenda de Transformación Productiva de carácter nacional que pertenece al Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y el Plan de Manejo Ambiental del MAE.

A la SENAGUA le corresponde la facultad de la normativa nacional, que incluya estandarizar los productos y servicios de riego y drenaje; la normativa sobre la construcción de la infraestructura de riego y drenaje y el establecimiento de la estructura tarifaria de los servicios públicos de riego y drenaje. En coordinación con el MAE,

también establece la normativa nacional relacionada con la calidad del agua y el manejo ambiental de los proyectos de riego y drenaje. Por su parte, el MAGAP debe establecer formalmente la normativa de riego y drenaje vinculado con el desarrollo agrario y el productivo. Sin embargo, el conflicto entre MAGAP y SENAGUA continua con esta facultad normativa, dado que la mayor parte del riego y drenaje se realiza para el desarrollo agrario y productivo y por tanto, la mayor parte de la normativa debería corresponder al MAGAP.

El control nacional implica la verificación de la ejecución de las actividades según lo planificado, de acuerdo con las políticas, objetivos y metas fijadas en el Plan Nacional de Riego y Drenaje. Además, la SENAGUA se encarga de (a) la verificación del cumplimiento de los estándares exigidos para el adecuado funcionamiento de la infraestructura de riego y drenaje que en el futuro construyan los gobiernos provinciales y (b) el otorgamiento de personería jurídica a las asociaciones y juntas de regantes. En este caso, la SENAGUA puede delegar a los gobiernos autónomos provinciales la facultad para el otorgamiento de personería jurídica a las juntas o asociaciones de regantes<sup>59</sup>.

En este ámbito, la SENAGUA verifica que los Planes Provinciales de Riego y Drenaje y los proyectos de inversión de los gobiernos provinciales se ajusten a los lineamientos establecidos dentro del Plan Nacional de Riego y Drenaje. Una vez que SENAGUA evalúa los proyectos, emite un informe de concordancia al Ministerio de Finanzas para que transfiera los recursos correspondientes de manera directa a los gobiernos provinciales. La utilización de los fondos y el avance de los proyectos de inversión se encuentran sujetos al seguimiento de los organismos competentes del Estado, —Ministerio de Finanzas y SENAGUA—, además del control por parte de las organizaciones de regantes.

---

<sup>59</sup> El titular de la facultad de otorgamiento de personería jurídica a las asociaciones y juntas de regantes es el gobierno central, hasta que se constituyan los gobiernos autónomos descentralizados regionales. Mientras, esta facultad, así como el registro de las organizaciones ligadas al agua se puede delegar a los gobiernos provinciales. El artículo 8 de la Resolución 008-CNC-2011 señala que éstos a su vez pueden delegar esta facultad a los gobiernos parroquiales rurales. Sin embargo, esta acción no debería estar permitida, dado que no se puede delegar una competencia ya delegada por otro nivel.

Al Ministerio del Ambiente (MAE) le corresponde vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental respecto de los proyectos de riego y drenaje para un adecuado manejo ambiental de los mismos.

Para las actividades de gestión nacional la SENAGUA realizará (a) el diseño de programas de gestión del conocimiento; (b) la transferencia de tecnología; (c) la administración de sistemas de información nacional con sus respectivas metodologías<sup>60</sup>.

El MAGAP conserva las facultades de gestión para el diseño de programas de investigación y desarrollo para fomento agrícola y para fortalecer organizaciones de riego para el desarrollo agrario y productivo. De acuerdo a esta última facultad, se crea el Consejo Consultivo de Riego y Drenaje, como un instrumento de diálogo entre los diferentes actores públicos y privados que participan en la política de riego y drenaje. En este Consejo participan los representantes del Ministerio de Agricultura, la Asociación de Juntas de Agricultores y Usuarios de Riego, el Foro Nacional de Recursos Hídricos y los sistemas de riego más representativos del Ecuador (MAGAP 2012b), por lo que participan varios gobiernos provinciales que son titulares de los sistemas de riego más importantes.

Aunque los sistemas de riego binacionales, interprovinciales y multipropósito no forman parte de la transferencia de competencias, se tiene en cuenta que el gobierno central, a través de SENAGUA, realizará la construcción, operación y mantenimiento de estos sistemas y definirá su modelo de gestión.

A los gobiernos autónomos descentralizados provinciales les corresponde el ejercicio de todas las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión aplicadas a su propio territorio, observando las disposiciones del gobierno central en todos aquellos sistemas de riego y drenaje susceptibles de transferencia. En el caso de la facultad de rectoría, los gobiernos provinciales deben elaborar la política pública de riego y drenaje de su territorio, en articulación con la política pública nacional emitida por la SENAGUA.

---

<sup>60</sup> La Resolución 012-CNC-2012 establece que estas actividades de gestión nacional deben realizarse de manera *concurrente* con los gobiernos provinciales. El concepto de concurrente se entiende en el sentido de participación o colaboración con los gobiernos provinciales.

En la planificación provincial, los gobiernos autónomos provinciales elaborarán principalmente dos planes que se articulan con el nivel nacional: el propio Plan Provincial de Riego y Drenaje y la Agenda Local de Competitividad. Para la elaboración del Plan Provincial de Riego y Drenaje provincial deben tener en cuenta todos los documentos señalados de la planificación nacional, así como incluir la participación en la planificación a las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión del riego y a los gobiernos parroquiales rurales. El Plan Provincial de Riego y Drenaje debe cumplir con la zonificación del uso del suelo establecido en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorio (PDOT). Los proyectos de inversión que se incluyan en estos planes provinciales deben cumplir con la metodología de priorización de proyectos establecida en el Plan Nacional de Riego y Drenaje y deben ser remitidos a la SENAGUA para su aprobación.

La elaboración de la Agenda Local de Competitividad se corresponde con su homóloga en el nivel nacional, que pertenece al Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), y debe relacionarse con la estrategia nacional agropecuaria y de fomento productivo del MAGAP.

La regulación implica emitir la normativa provincial, a través de ordenanzas, en lo relativo a la política de riego y drenaje, vinculando otra normativa complementaria relacionada con el sector de desarrollo agrario y fomento productivo, observando en todos los casos la regulación nacional. Asimismo, le corresponde emitir la normativa para la aplicación de tarifas para el servicio público de riego y drenaje, en el marco de la política tarifaria definida al efecto por la SENAGUA.

El control provincial implica evaluar la implementación del Plan Provincial de Riego y Drenaje y verificar el cumplimiento de la normativa provincial de riego, así como el cumplimiento de los estándares de calidad y eficiencia establecidos para la prestación de este servicio público.

La gestión provincial comprende principalmente la construcción de nueva infraestructura de riego y drenaje, en el marco de la planificación nacional y local, y la tecnificación del riego parcelario, a través de mecanismos de presurización de riego y drenaje para el desarrollo agrario integral.

Además, en función de la titularidad y el tipo de sistema de riego, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tienen diferentes actividades de gestión. Para ello, la Resolución 008-CNC-2011 establece cuatro modelos de gestión<sup>61</sup>:

(1) Aquellos sistemas de riego públicos en los que son titulares los gobiernos provinciales, tendrán las competencias en exclusiva de administración, mantenimiento y construcción de infraestructura, así como la tecnificación (art. 12).

(2) En aquellos sistemas de riego públicos en los que son titulares las juntas y asociaciones de regantes y en los sistemas públicos comunitarios<sup>62</sup>, la administración y mantenimiento de estos sistemas se realizará en régimen de cogestión entre las partes, recayendo en los gobiernos provinciales la responsabilidad de la construcción y tecnificación de obras de riego y drenaje.

(3) Los sistemas de riego comunitarios, cuyo servicio de riego no es considerado público porque son sistemas construidos con recursos privados, pero se considera que la gestión del servicio se dirige hacia una comunidad amplia de usuarios. En estos sistemas los gobiernos provinciales tienen la responsabilidad de la tecnificación de riego y otras actividades de apoyo a las asociaciones comunitarias en la administración y construcción de infraestructura de riego (art. 14). Las actividades de las organizaciones comunitarias, aunque son de carácter privado, también están recogidas (art. 22).

(4) En aquellos sistemas que son de riego individual o asociativo de carácter privado, los gobiernos provinciales tienen la responsabilidad de la tecnificación de riego y otras actividades de carácter administrativo, lo que incluye brindar apoyo en estos sistemas en caso de ser necesario (art. 15).

---

<sup>61</sup> No se detallan las actividades concretas que corresponden por cada modelo de gestión a los gobiernos provinciales y a los cogestores de la competencia (juntas y asociaciones de regantes, asociaciones comunitarias o privados) pues se trata de actividades muy concretas. Solo se expone el rol general que realiza el gobierno provincial en estos modelos de gestión. No existen modelos de sistemas de drenaje públicos, pues todas las actividades recaen en los gobiernos provinciales.

<sup>62</sup> Las actividades de gestión de estas juntas y asociaciones de regantes y sistemas comunitarios están reguladas por ser sistemas públicos. Están especificadas tanto las actividades propias que corresponden al gobierno provincial (art.13) como las actividades que corresponden a estos sistemas públicos asociativos (arts. 20 y 21).

Dentro de estos modelos de gestión, las Juntas Parroquiales Rurales participan en la formulación del Plan Nacional de Riego y Drenaje, del Plan Nacional de Recursos Hídricos, de la Agenda Productiva y de los planes locales de riego y drenaje (art. 23) y les corresponde actividades de veeduría y control ciudadano para verificar el cumplimiento de las políticas y programas de riego y drenaje<sup>63</sup>.

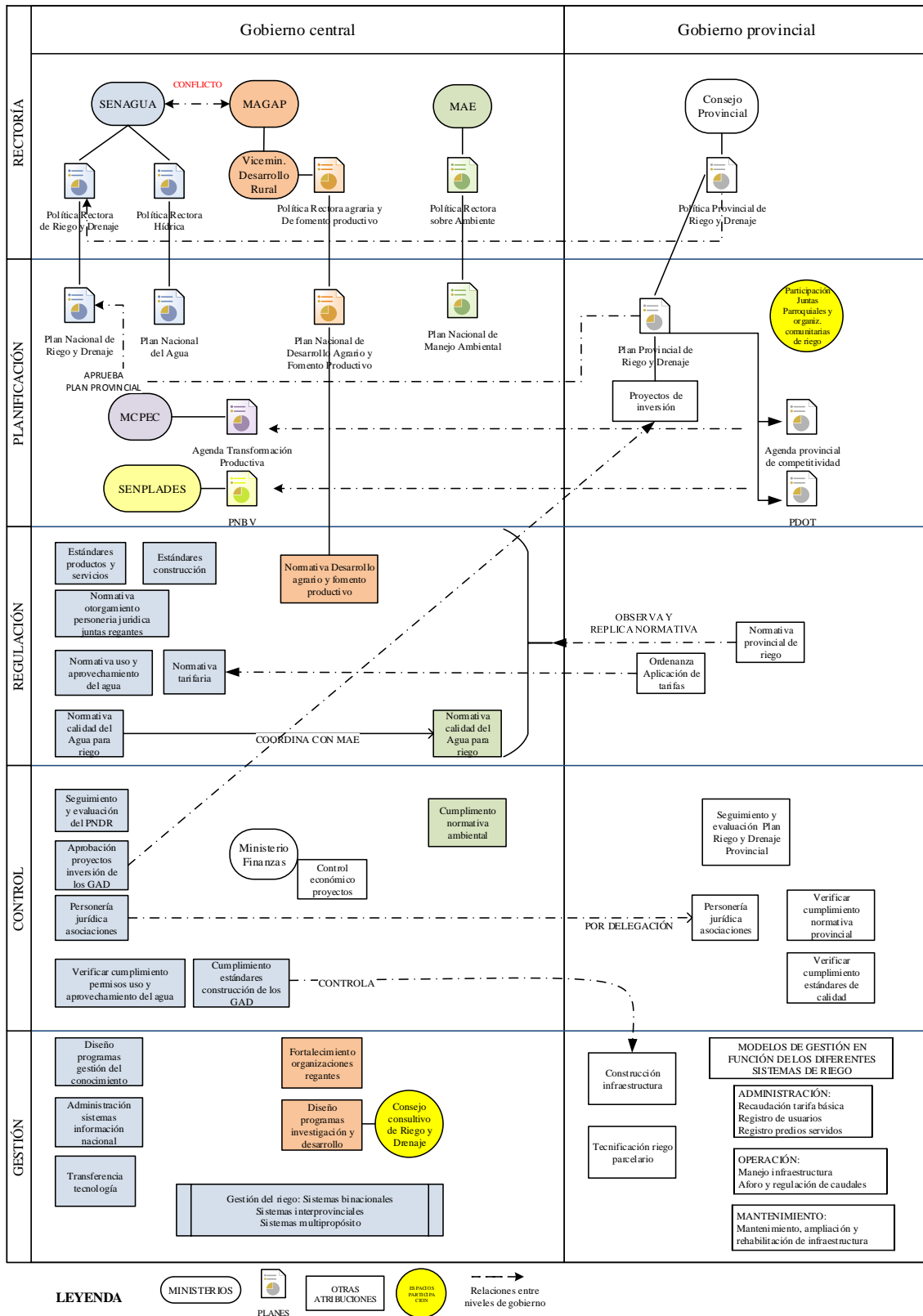
Los recursos económicos para la ejecución de las competencias asignadas a los gobiernos provinciales están establecidos en la resolución. Por un lado, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tienen la potestad de recaudar la tarifa básica por el servicio público de riego, atendiendo a las tarifas establecidas por la SENAGUA. Sin embargo, los ingresos que se obtienen por este concepto de tarifas son escasos y es necesario que el gobierno central siga aportando en esta materia. Para ello, la resolución determina el monto a transferir que corresponde a cada uno de los gobiernos provinciales, según los sistemas de riego y drenaje que hayan asumido en su territorio. Este monto contempla el cálculo de transferencias por gasto corriente y por gasto de inversión, además de los proyectos de inversión que fueran aprobados.

Atendiendo a la diferente información, la figura 22 muestra el flujo de actores, responsabilidades y conexiones interinstitucionales en la competencia de riego y drenaje. Se han establecido las competencias más importantes de cada uno de los actores y las relaciones entre los niveles de gobierno central y provincial. Las flechas continuas indican aspectos que deben observarse dentro de un mismo nivel de gobierno. Las flechas discontinuas indican aspectos que deben observarse entre el gobierno central y el provincial.

---

<sup>63</sup> Además, los gobiernos autónomos provinciales podrán delegar la gestión de la administración, mantenimiento y operación de los sistemas de riego a las parroquias rurales o a las organizaciones comunitarias legalmente constituidas.

Figura 22. Estructura de la competencia de riego y drenaje



Fuente: Elaboración propia a partir de la Resoluciones 008-CNC-2012 y 012-CNC-2012, PNDR y entrevistas a instituciones.

Al ser el agua un sector estratégico, la competencia de riego y drenaje queda circunscrita a la rectoría del gobierno central y lo que se disponga sobre el modelo de gestión (art. 111 COOTAD). Aunque el resto de facultades puede recaer en los gobiernos provinciales, lo cierto es que la planificación, regulación y control quedan definidas por el gobierno central, especialmente por las facultades emitidas por la SENAGUA.

No obstante, para la definición de la política participan principalmente tres organismos del nivel central (SENAGUA, MAGAP y MAE) estableciendo políticas, planes, normativa y controles. A su vez, las políticas emanadas de estos organismos debe ajustarse a otros planes nacionales como es el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda de Competitividad Nacional, por lo que la materia de riego y drenaje tiene una compleja vinculación a la hora de incluir diferentes finalidades. El conflicto entre MAGAP y SENAGUA marca la relación de esta política a nivel nacional, mientras que con el resto de entes del gobierno central prácticamente no existen vínculos.

De este modo, aunque los gobiernos provinciales también tienen formalmente las facultades de rectoría, planificación, regulación y control, tienen que alinear sus políticas de riego y drenaje a las disposiciones ya establecidas por el gobierno central, siendo que el margen de autonomía se basa en adaptar las políticas a las características de su circunscripción.

El caso de la elaboración del Plan Provincial de Riego y Drenaje es paradigmático, ya que debe articularse y observar lo establecido en seis planes de carácter nacional. Aunque el plan provincial es aprobado por el órgano legislativo de las provincias, esto es, el Consejo Provincial, debe ser previamente avalado y aprobado por SENAGUA. De esta forma, SENAGUA ejerce el control de la planificación del gobierno provincial, emitiendo su aprobación, lo que resta autonomía a los gobiernos provinciales. Las provincias se sienten *tutorizadas* porque el Plan Provincial de Riego y Drenaje debe contener al detalle la gestión del riego de la provincia y es revisado numerosas veces por SENAGUA hasta que la institución da su visto bueno.

La resolución establece varios modelos de gestión en función de la propiedad o titularidad de los recursos hídricos. Además de las facultades generales, cada gobierno

provincial debe observar qué tipo de sistema se encuentra en su territorio y aplicar diferentes actividades en función del modelo de gestión que se ha establecido. En algunas provincias esto supone aplicar hasta los cuatro modelos diferentes, uno para cada sistema. No obstante, a pesar de la inclusión de más actores en la fase de gestión, no hace que el modelo evolucione a un sistema pluralista.

Las actividades que deben realizar en cada una de las facultades se encuentran totalmente definidas, pero en la facultad de gestión, donde normalmente los gobiernos subnacionales pueden tener un mayor margen de decisión para la gestión de la competencia, se encuentra una normativa que establece al detalle las actividades para llevar a cabo dicha responsabilidad, con poca oportunidad de definir la gestión fuera de lo establecido.

A pesar del conflicto de responsabilidades entre SENAGUA y MAGAP, el grado de institucionalización de la red de política de riego y drenaje es alto, debido a la regulación y cumplimiento de las distintas fases del proceso. Las actividades tanto de la planificación provincial como de los proyectos de inversión son controladas y aprobadas por SENAGUA. Esta situación da lugar a que tanto los técnicos como las autoridades provinciales mantienen varias comunicaciones con SENAGUA para llevar a cabo esta competencia a nivel provincial.

### **4.3 La competencia de tránsito, transporte y seguridad vial**

La movilidad de las personas es una necesidad que se ve reflejada en la utilización del automóvil y de medios de transporte públicos. El desplazamiento de las personas es uno de los mayores problemas de las ciudades, especialmente de los grandes centros urbanos que necesitan de vías adecuadas para el tránsito y un eficaz sistema de transporte. En Ecuador, el tránsito y el transporte es una política que se encuentra en la agenda de los candidatos políticos municipales en cada campaña electoral, especialmente en las grandes ciudades, para el que se proponen mayor número de soluciones de diversa índole.

No obstante, el transporte es considerado un sector estratégico del Estado, por lo que la rectoría y definición del modelo de gestión pertenecen al gobierno central (art.111 COOTAD) mientras que el resto de facultades puede recaer en algún nivel de gobierno subnacional. De esta forma, el COOTAD describe las pautas básicas para el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial estableciendo que la rectoría se ejerce en el nivel central y que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio. Los municipios definirán el modelo de gestión de su competencia, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que anteriormente ejercían estas competencias (art. 130).

El inicio del proceso de transferencia comenzó con la solicitud del Consejo Nacional de Competencias al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) del informe sobre la situación de la ejecución de la competencia. A la Asociación de Municipalidades del Ecuador se solicitó un informe de sobre la capacidad operativa de los gobiernos metropolitanos y municipales para planificar, regular y controlar el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial. Finalmente, se solicitó al Ministerio de Finanzas que presente el informe de recursos existentes para la gestión de la competencia (Resolución 007-CNC-2011). De la misma forma, la comisión de costeo de la competencia se integró por tres representantes del gobierno central y tres representantes de la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME) (Resolución 010-CNC-2011).

Aunque las solicitudes de estos informes son un paso formal del Consejo Nacional de Competencias, en realidad fueron la base para la elaboración de la resolución de transferencia por la Secretaría de Descentralización de SENPLADES.

### **4.3.1 Distribución de competencias en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial: facultades de los niveles de gobierno**

Mediante la Resolución 006-CNC-2012, se transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a los gobiernos metropolitanos y municipales y asigna las facultades que le corresponde al gobierno central y aquellas que son transferidas a los gobiernos subnacionales. Además, la Resolución establece la distribución de los modelos de gestión de los municipios y los recursos económicos a distribuir por la transferencia de la competencia.

Para la descripción y análisis de esta competencia se han tomado las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias. Las facultades del gobierno central y de los gobiernos municipales se encuentran muy detalladas, son muy numerosas y en algunos casos tienen una redacción ambigua. Por este motivo, se detallan solo aquellas que se consideran más importantes. Las entrevistas realizadas a los técnicos que hacen seguimiento a la competencia desde el nivel central y a los técnicos de la AME, complementan las relaciones que se establecen en este ámbito.

El gobierno central tiene todas las facultades de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a nivel nacional: la rectoría, planificación, regulación, control y gestión.

La facultad de rectoría nacional se ejerce a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), responsable del Sistema Nacional de Transporte a través de sus entidades adscritas: la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) y la Comisión de Tránsito de Ecuador (CTE)<sup>64</sup>, que son las entidades encargadas de definir la política pública y el establecimiento de lineamientos y directrices nacionales. La ANT tiene un directorio ejecutivo, que está integrado por representantes del gobierno nacional y por representantes de los gobiernos subnacionales. De entre los representantes nacionales se encuentra el Ministro de Transporte, el Ministro de Salud y un representante directo

---

<sup>64</sup> La Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) es la denominación de la antigua Comisión de Tránsito del Guayas, creada en el año 1948. Se mantiene como órgano encargado del tránsito y transporte en la provincia de Guayas, con sujeción a las regulaciones emanadas por la ANT.

nombrado por el Presidente de la República. Por el lado de los municipios existe un representante de aquellos municipios que tengan más de un millón de habitantes y otro representante por aquellos municipios de menos de un millón de habitantes (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, art. 18). A las reuniones de este directorio también asiste el propio Director de la ANT, con voz pero sin voto<sup>65</sup> (Asamblea Nacional Constituyente 2008b).

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Agencia Nacional de Tránsito son las entidades responsables de ejercer la facultad de planificación del sistema vial de las carreteras nacionales y formular el Plan Estratégico de Movilidad Multimodal y el Plan Nacional de Seguridad Vial.

La regulación consiste en la emisión de normativa nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, que incluye el desarrollo técnico de las políticas nacionales. Las normas estratégicas para el desarrollo de cada ámbito se encuentran en los planes de administración de tránsito, los planes maestros de transporte y los planes de seguridad vial. De esta forma, la normativa sobre el tránsito se dirige a regular los operativos, los requisitos y valores para la obtención de matrículas, placas, licencias y permisos de aprendizaje; los procedimientos de reclamos por infracciones y multas y establecer los estándares nacionales de revisión técnica vehicular, infraestructura vial, señalización, semaforización y equipamiento a nivel nacional<sup>66</sup>.

Se encuentra también la facultad de regular las operaciones de transporte terrestre, que comprenden la determinación de la estructura de las tarifas de los servicios de transporte terrestre; la determinación de requisitos y valores para la obtención de títulos habilitantes de transporte terrestre<sup>67</sup>; la elaboración y aprobación de los estudios de factibilidad para creación de nuevos títulos habilitantes; la operación de infraestructura

---

<sup>65</sup> Parece una contradicción que, en el propio Directorio de la ANT, el Director Ejecutivo no es la figura principal del órgano y no tenga voto en estas reuniones.

<sup>66</sup> Se encuentra entre las actividades de regulación la de “Minimizar los accidentes de tránsito”, que no puede considerarse una facultad que se pueda atribuir a un gobierno, sino un objetivo.

<sup>67</sup> Los títulos habilitantes se refieren a los permisos de operación de empresas de transporte para prestar servicios de transporte público como los buses, transporte escolar o los taxis, entre otros.

de transporte terrestre y el establecimiento de los estándares nacionales de calidad del servicio de transporte terrestre.

El gobierno nacional tiene a su cargo el control del tránsito en las carreteras nacionales con la finalidad de que las normas y estándares que se definan se cumplan. Las competencias de control del tránsito que no hayan asumido los municipios las realizará el gobierno nacional, como por ejemplo la revisión técnica de aquellos municipios que no tengan esta competencia, o el servicio de matriculación vehicular en los municipios que no hayan asumido la prestación de este servicio.

En especial, la ANT se encarga de entregar títulos habilitantes de transporte público internacional, interprovincial e intermunicipal y los títulos habilitantes de operación de transporte comercial de carga pesada y transporte por cuenta propia de carácter nacional. Junto con ello, debe supervisar a estas operadoras nacionales e internacionales y recaudar las multas que correspondan por el incumplimiento de los respectivos contratos de operación.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la ANT conceden la autorización y la implementación de los centros de revisión y control técnico vehicular, de acuerdo a un plan integrado nacional estructurado conjuntamente con los gobiernos municipales, en función de los estándares nacionales. Sin embargo, aunque se concede la autorización de los centros de revisión municipales, el plan nacional no está realizado con los municipios.

Entre las actividades de gestión contempladas para el gobierno nacional sobre el tránsito y el transporte se encuentran la entrega de matrículas y placas, gestionar y mantener los centros de detención de personas por infracciones de tráfico y recaudar los valores causados por multas e infracciones cometidas en las troncales nacionales.

Se debe establecer un sistema informático que recopile toda la información nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, como los registros nacionales de conductores, vehículos y títulos habilitantes, y al que puedan acceder también los gobiernos municipales y metropolitanos que tengan dichas competencias.

La formación de los agentes de control —agentes de tráfico— forma parte de las actividades del gobierno nacional, a través de la ANT, incluidos los agentes municipales de tráfico que realicen sus actividades en un gobierno municipal.

En cuanto a la seguridad vial, el gobierno nacional puede organizar campañas regulares de carácter nacional para la prevención de accidentes de tránsito, para la promoción y difusión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)<sup>68</sup>, para la concienciación de hábitos riesgosos y uso de transporte público, entre otras.

Estas actividades de gestión del gobierno nacional pueden ser delegadas—una o varias —a los gobiernos municipales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales más grandes, como Quito y Guayaquil, ya ejercían parte de la competencia de tránsito en algunas actividades de planificación y de regulación, en virtud de las transferencias que se realizaron entre los años 1998 y 2007. Sin embargo, no todas las facultades que se establecen ahora eran ejercidas por los municipios, por lo que las competencias se han ampliado incluso en estos municipios que ya tenían cierta experiencia. Además, para asignar las competencias, se consideró que las facultades debían estar acordes con otros criterios, como por ejemplo la población y el número de vehículos matriculados en cada territorio. De este modo, se establecieron tres modelos de gestión diferenciados en función de las necesidades territoriales en estos ámbitos, de la experiencia previa de los gobiernos municipales y unos requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio<sup>69</sup>.

En el modelo de gestión A, los municipios tienen todas las competencias posibles en la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial.

---

<sup>68</sup> El SOAT es el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito que cubre los riesgos de muerte y lesiones de los ocupantes de un vehículo automotor y de los peatones que resulten afectados como consecuencia de un accidente de tránsito en el que dicho vehículo haya participado.

<sup>69</sup> Para la definición de los modelos de gestión diferenciados se estableció un índice de necesidad que consideró la población, el número de vehículos municipal, la tasa de motorización, la densidad poblacional del cantón, la dispersión poblacional, la participación de la población urbana en la población total, la capitalidad provincial, la dinámica económica, la cercanía a la cabecera cantonal y la existencia de convenios previos de descentralización, la experiencia de cada cantón en función de los resultados del informe de capacidad operativa presentado por la AME y la existencia de requisitos mínimos de sostenibilidad para la prestación del servicio, que dieron como resultado tres modelos de gestión (SENPLADES, 2012).

Entre las facultades que se transfieren se incluye el control operativo del tránsito, esto es, a los agentes encargados organizar y controlar el tráfico, y la revisión y matriculación vehicular. Este modelo se aplica únicamente en las siete ciudades más grandes de Ecuador<sup>70</sup>.

En el modelo de gestión B no se transfiere el control operativo del tránsito, por lo que no tienen agentes para controlar el tráfico pero sí tienen que realizar la revisión y matriculación vehicular. En el modelo de gestión C no se transfiere ni el control operativo del tránsito ni la revisión y matriculación vehicular —que son las dos actividades de la facultad de control—<sup>71</sup>.

**Tabla 5.** Modelos de gestión en la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	Modelo de gestión		
			A	B	C
Tránsito	Planificación	Plan de administración de tránsito	•	•	•
	Regulación	Normativa para gestión de tránsito	•	•	•
	Control	Control operativo	•		
		Matriculación y revisión técnica vehicular	•	•	
Transporte	Planificación	Plan de transporte terrestre	•	•	•
	Regulación	Normativa para gestión del transporte	•	•	•
	Control	Control de cumplimiento de normativa	•	•	•
		Emisión de títulos habilitantes de transporte público	•	•	•
		Emisión de títulos habilitantes de transporte comercial y cuenta propia	•	•	•
Seguridad vial	Planificación	Plan de seguridad vial	•	•	•
	Regulación	Normativa para seguridad vial	•	•	•
	Control	Campañas de seguridad vial	•	•	•

Fuente: SENPLADES (2012)

<sup>70</sup> El modelo de gestión A se ejerce en los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Ambato, Loja y Manta.

<sup>71</sup> El modelo de gestión B se implementa en los municipios de Rumiñahui, Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Santo Domingo y Mejía. El modelo de gestión C se ejerce en el resto de municipios.

Aunque inicialmente la transferencia estaba dirigida a transferir las facultades de planificación, regulación y control a los gobiernos municipales, lo cierto es que también se han asignado tareas de rectoría y de gestión para todos los municipios, independientemente del modelo que les corresponda. Por tanto, existen facultades comunes a los tres modelos, y los municipios que se encuentran en los modelos de gestión A y B deben tener en cuenta, además, las actividades propias derivadas de su modelo de gestión. Las actividades que se describen a continuación corresponden al modelo de gestión C, que se considera el modelo común.

De esta forma, la rectoría se corresponde con la facultad para emitir las políticas, lineamientos y directrices locales de la política de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, lo que significa adaptar la política nacional a las especificidades de cada territorio.

La facultad de planificación significa formular (i) un plan de administración del tránsito, (ii) un plan operativo de tránsito, (iii) un plan maestro de transporte terrestre y (iv) un plan maestro de seguridad vial. Dichos planes deben estar articulados a la planificación nacional. Además debe definirse un modelo de gestión para la prestación de los servicios públicos asociados a la competencia, para lo que podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que la venían ejerciendo anteriormente.

La facultad normativa municipal implica emitir las ordenanzas necesarias para llevar a cabo la competencia en su circunscripción, observando la regulación nacional. Se contempla que la normativa municipal debe establecer aspectos como el procedimiento para los operativos de control, normar el uso del espacio público y de las vías de su territorio así como su señalización. Se encuentran actividades que no son propiamente de carácter regulador, como la subscripción de los contratos de operación de transporte público urbano, permisos de operación comercial y especial y autorizar la operación del servicio de transporte por cuenta propia, en el ámbito de su circunscripción territorial.

Dentro de la regulación local, se encuentra la competencia de emitir informes para la constitución jurídica de las empresas de transporte en su territorio. Estos informes deben ser registrados y auditados por el Directorio de la ANT (art. 17 de la Resolución 006-

CNC-2012). Sin embargo, la actividad de «emitir informes» debería situarse dentro de las competencias de gestión, por cuanto no es una facultad de regulación.

Todas las regulaciones que realicen los municipios deben ser entregadas y revisadas por la ANT, que comprueba si realmente se observa la regulación nacional. En caso de existir contradicciones, la ANT solicita que el gobierno municipal realice los cambios necesarios. Esta actividad se realiza de manera informal, y entraría dentro de las potestades de control del Estado.

Dentro de las facultades de regulación local se encuentra la competencia para «regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre en sus diferentes modalidades de servicio, según la política tarifaria nacional emitida por el ministerio rector». Este aspecto ha generado un conflicto entre el gobierno nacional y varios gobiernos subnacionales, especialmente con el municipio de Guayaquil, pues por un lado se entiende que fijar las tarifas del transporte corresponde totalmente a los municipios, pero por otro lado se entiende que estas tarifas municipales dependen de que el gobierno nacional fije previamente su política tarifaria nacional.

El control que realizan los municipios respecto a esta materia se trata de actividades para dar cumplimiento a lo establecido sobre los servicios de tránsito y transporte. Estas actividades incluyen el control del uso y ocupación de la vía pública, aplicar las multas a las operadoras de transporte por el incumplimiento de los respectivos contratos.

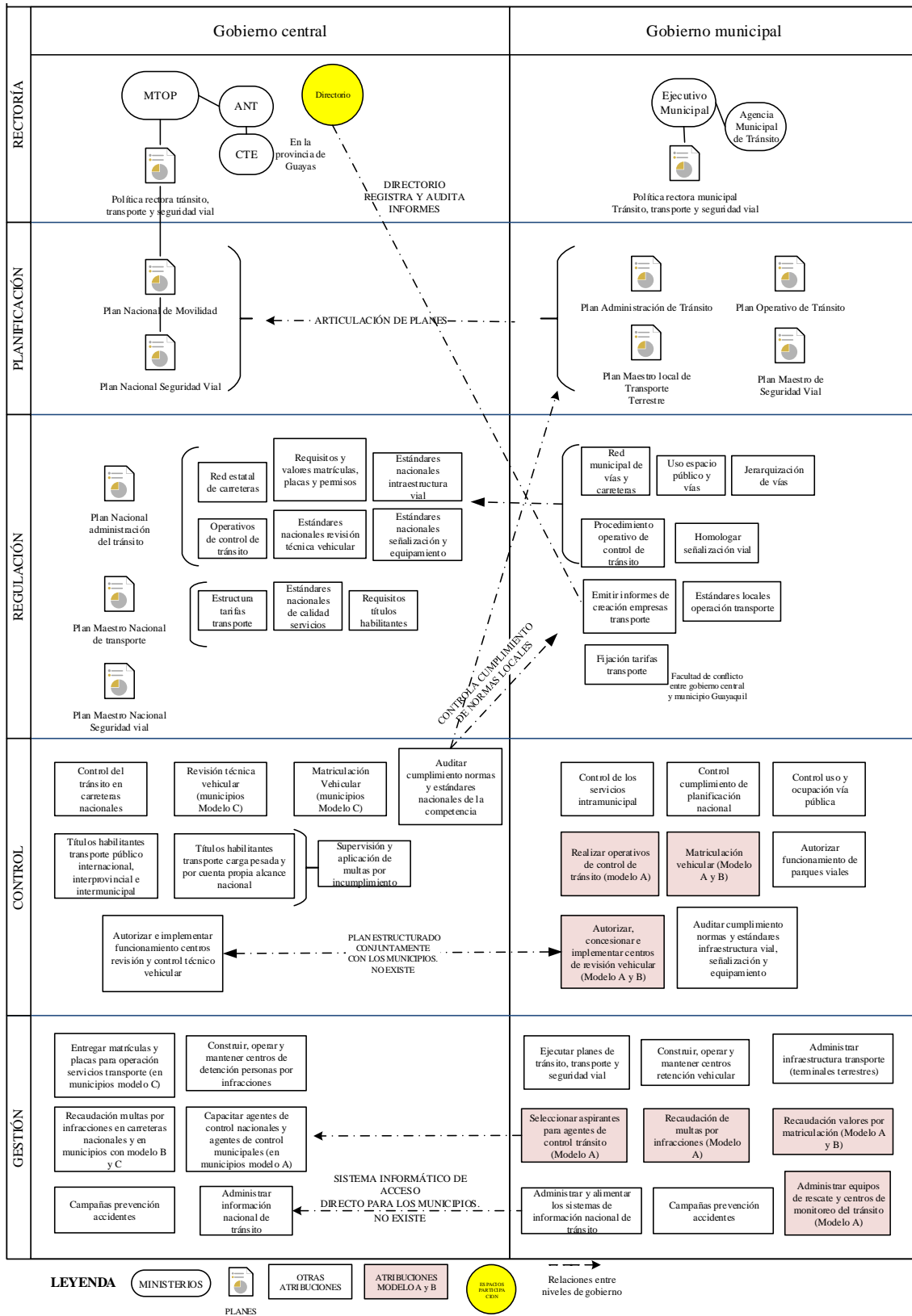
Finalmente, en el marco de la facultad de gestión, los municipios deben administrar los sistemas de información de transporte y seguridad vial de su territorio, recaudar los valores por multas e infracciones, administrar las terminales terrestres, realizar campañas regulares de prevención de accidentes, de difusión y promoción del SOAT, de concientización de hábitos peligrosos y del uso del transporte público y, administrar los centros de monitoreo y equipos de rescate de sus respectivas circunscripciones territoriales, entre otras.

Los recursos para gestionar la competencia están establecidos por la propia Resolución 006-CNC-2012. Los municipios han ido asumiendo las actividades asignadas a su modelo de gestión de forma gradual, desde el año 2012 hasta el año

2015. Por concepto de esta competencia cada municipio recibe una transferencia de compensación del gobierno central calculada mediante varios criterios entre los que se encuentran la población, los automóviles matriculados o por el modelo de gestión asumido y que deben asignarse a gastos no permanentes para el ejercicio de esta competencia. Además, los municipios tienen asignada la recaudación del impuesto del impuesto a los vehículos, la tasa de matriculación, la tasa para la revisión técnica vehicular, además de la recaudación de las multas asociadas a estas facultades.

Atendiendo a la diferente información suministrada la figura 23 representa el flujo de actores y responsabilidades de la competencia tránsito, transporte y seguridad vial, en el que se han incorporado las actividades más importantes asignadas a los modelos de gestión A y B. Las flechas continuas indican aspectos que deben observarse dentro de un mismo nivel de gobierno. Las flechas discontinuas indican aspectos que deben observarse entre el gobierno central y el gobierno municipal.

**Figura 23.** Estructura de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial



Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución 006-CNC-2012 y entrevistas a las instituciones

La competencia de tránsito, transporte y seguridad vial mantiene un interlocutor válido en el nivel central que es el Ministerio de Transportes y Obras Públicas, a través de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT). La estructura de la red que se puede visualizar contiene una línea distribución vertical de las facultades, con muy pocos puntos de conexión entre ambos niveles que, fundamentalmente, se establecen a través de la articulación de documentos y normativa desde el gobierno central a los gobiernos municipales.

La competencia de tránsito propone tres modelos de gestión diferenciados que introducen una cierta heterogeneidad en el tratamiento de los gobiernos municipales en función de la capacidad del municipio. De esta forma, los municipios más grandes, con mayor capacidad operativa para la gestión de tránsito y con experiencia previa en este sector reciben más facultades de gestión que los municipios más pequeños. No obstante, se ha tenido en cuenta que los municipios sean incluidos dentro de un *plan de fortalecimiento institucional* en el que los técnicos responsables de la competencia tienen un proceso de formación sobre las actividades que tienen que ejercer antes de asumir formalmente su implementación. Así, la transferencia se ha realizado en diferentes tiempos para que los municipios se capaciten primero y después asuman paulatinamente las actividades que les corresponden durante los años 2012 al 2015.

Los municipios con el modelo de gestión A asumen el control operativo del tráfico, lo que significa incorporar agentes municipales para controlar el tránsito en las calles. Sin embargo, se ha evitado transferir los recursos humanos del gobierno central a los gobiernos municipales, de modo que para ejercer las actividades se deben incorporar nuevos agentes que deben formarse con las capacitaciones de la ANT. Los antiguos agentes nacionales que se encargaban de esta actividad continúan formando parte del gobierno central, pero son reubicados en otras actividades en vías y carreteras de carácter nacional.

La resolución de transferencia contiene cierta confusión y ambigüedad sobre las actividades que corresponden a las facultades, como por ejemplo las señaladas en la facultad de regulación la de «minimizar los accidentes de tránsito», que debe ser un objetivo, o considerar como regulación la actividad de «emitir informes», que debería

situarse dentro de la facultad de gestión. Existe también cierta imprecisión en las facultades de control, cuando se establecen actividades de control del tráfico. Sin embargo, la facultad de control no es sobre el tráfico, sino que debe hacer referencia al control de la competencia en sí misma. De esta forma, el control del tránsito debería considerarse dentro de las actividades de gestión.

Por otro lado, la resolución de transferencia expone que para la gestión de esta competencia los municipios pueden formar mancomunidades. Las mancomunidades son el agrupamiento de dos o más gobiernos del mismo nivel que se unen para la gestión conjunta de una competencia o servicio. Aunque la creación de mancomunidades para la gestión de las competencias subnacionales no es una práctica usual en las relaciones horizontales entre los gobiernos de Ecuador, pero está generando interés y ha motivado cerca de 35 municipios del modelo de gestión C se hayan agrupado en cinco mancomunidades para la gestión conjunta de esta competencia (CNC s/f).

No obstante, el tránsito y el transporte son materias muy delicadas para el gobierno nacional y especialmente para los gobiernos municipales ya que se trata de un ámbito que se encuentra en la mira de los ciudadanos. En especial, las tarifas del transporte urbano dentro de los municipios se han convertido en un tema de conflicto en el año 2014, principalmente centrado en la rivalidad entre el gobierno nacional y el municipio de Guayaquil.

Las tarifas de transporte municipal han sido competencia del gobierno central y se establecieron con carácter general para todos los municipios en el año 2003. Desde entonces y hasta la actualidad la tarifa se ha mantenido en 0,25 centavos de dólar y no han sido actualizadas. Las tarifas de transporte urbano tienen dos tipos de subsidio: uno, de carácter general, en los combustibles, cuyo precio real es asumido por el gobierno central. El otro, establece una reducción del 50% de la tarifa a los estudiantes y jubilados —0,12 centavos de dólar— cuya compensación a las empresas de transporte ha sido realizado por el gobierno nacional.

Con la transferencia de la competencia se encuentra como facultad municipal la potestad de establecer las tarifas de transporte. Sin embargo, la transferencia de la competencia a los municipios no contempla las compensaciones del 50% de la tarifa

que el gobierno nacional distribuía a las empresas de transporte, por lo que los municipios deben asumir este monto de compensación hacia las empresas y además decidir si suben la tarifa que reclaman los transportistas.

Aunque ha sido una medida que no ha gustado a la mayoría de municipios, únicamente el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, se ha enfrentado al gobierno central y en especial ha centrado sus críticas hacia el Presidente Correa. El Alcalde Jaime Nebot alega que las tarifas del transporte tienen que ser establecidas por el gobierno central y además transferir todas aquellas compensaciones que no se contemplan en el costeo de la competencia. De esta forma, mientras que todos los alcaldes municipales, tanto de Alianza PAIS como de otros partidos locales de la oposición, han aceptado que este es un costo que el municipio asume, Jaime Nebot no ha asumido totalmente la transferencia de la competencia en su municipio.

El cruce de interlocuciones entre el Alcalde Nebot y el Presidente Correa entre los meses de septiembre y diciembre del año 2014 enfrenta no solo la cuestión de las tarifas, si no un conflicto ideológico situado en una lucha entre dos modelos de descentralización: el antiguo modelo de descentralización *uno a uno*, que defiende el Alcalde de Guayaquil, y el actual modelo de descentralización del propio gobierno de Rafael Correa.

Pese a la ambigua redacción que se ha dado a la Resolución 006- CNC-2011 para la transferencia de competencias, tanto la ANT como el Consejo Nacional de Competencias han tratado de mediar en el conflicto, estableciendo resoluciones que aclaran el carácter municipal de la fijación de tarifas de transporte urbano y la obligatoriedad de asumir esta facultad por parte de los municipios.

Debido a la complejidad de esta competencia y a que los municipios se encuentran asumiendo todavía la mayoría de las actividades que tienen atribuidas, se puede considerar que no se trata de una competencia totalmente institucionalizada. Además, la normativa, por su ambigüedad, es objeto de conflicto, de aclaraciones y de modificaciones por parte del gobierno central, en un intento de aclarar su postura, por lo que algunos municipios sienten que las normas no están totalmente claras.

# **CAPÍTULO 5. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES FISCALES**

---

## **5.1 Elementos de las transferencias fiscales**

Un aspecto importante para establecer las relaciones intergubernamentales es analizar las interdependencias que surgen en torno a los asuntos monetarios y fiscales entre los diferentes niveles gubernamentales. Las transferencias fiscales intergubernamentales tienen como objeto el diseño y la gestión de los instrumentos para la financiación de los niveles de gobierno. El éxito de estos mecanismos depende de muchos factores, incluyendo no sólo los incentivos asociados con la estructura de gobierno, sino las interacciones entre la estructura de gobierno con otras instituciones formales e informales en el país.

La reglamentación de las transferencias es un indicador básico para comprender y caracterizar el sistema de relaciones intergubernamentales que prevalece en un país determinado, puesto que a través de este análisis se pueden observar las posiciones de los diferentes niveles territoriales y los recursos que tienen para la gestión de sus atribuciones. Por tanto, la determinación de las relaciones intergubernamentales fiscales en Ecuador en el actual diseño de descentralización fiscal viene a completar el estudio de las RIG recogidos en este trabajo.

Se entiende por descentralización fiscal a «la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos, a través de la cual estos últimos adquieren poder para tomar decisiones en cuanto a impuestos y

gastos» (Bahl 2009). Se considera que existen tres pilares fundamentales de la descentralización fiscal: la asignación de gastos, la asignación de ingresos y las transferencias intergubernamentales, y que cada país tiene modelos diferentes en cada uno de estos tres pilares.

La autonomía fiscal tiene que ver con el poder que tiene un gobierno subnacional para generar y administrar la composición de su presupuesto. La autonomía puede ser recortada estableciendo controles o mandatos de gastos, poderes impositivos limitados a nivel local y transferencias condicionadas (Bahl 2009). No obstante, los conceptos económicos no son suficientes para determinar el sistema de transferencias intergubernamental, por lo que es necesario interpretar los datos económicos con los asuntos políticos, ya que son un instrumento de política deliberado, y por tanto no es neutral.

Para ello, la dimensión legal de las transferencias fiscales intergubernamentales constituye un mecanismo institucionalizado de las RIG. Cada marco legal implica decisiones importantes en el diseño que determinan qué nivel de gobierno define las reglas que gobiernan las transferencias intergubernamentales, quién puede modificar estas reglas y bajo qué condiciones, y quién resuelve los conflictos intergubernamentales que se puedan presentar. Cada opción de diseño refleja las preferencias políticas a favor de una centralización o de una mayor descentralización, la autonomía fiscal frente a los controles fiscales, o la aceptación de las diferencias económicas entre los territorios frente a las posiciones a favor de la solidaridad fiscal (Choudhry y Perrin 2007). La preferencia política de un diseño frente a otro es parte vital de la estructura legal de cada sistema de transferencias intergubernamentales.

Los sistemas de financiación, en la mayoría de los países, se caracterizan por el desigual nivel de descentralización de los ingresos y los gastos públicos. El gobierno central suele ser el mayor receptor de recursos fiscales, siendo que la recaudación y control de los principales impuestos son generalmente funciones atribuidas al gobierno nacional, independientemente de si los programas son administrados por él o por las unidades subnacionales, distribuyendo esta recaudación posteriormente mediante diversos mecanismos. La asignación de las transferencias de los ingresos también es una

prerrogativa principal de los gobiernos centrales (Agranoff 1992, 1997; Cicuéndez 2006). Por tanto, le corresponde al gobierno central la función de distribuir esos ingresos entre los niveles inferiores, que siempre tendrán cierto grado de dependencia financiera respecto a los recursos estatales. Por consiguiente, la capacidad recaudatoria de las administraciones subnacionales suele tener un carácter subordinado.

Dado el predominio fiscal de los gobiernos centrales, lo importante es observar los vínculos intergubernamentales que se crean mediante las transferencias concedidas a otros niveles de gobierno. Tanto las diferencias en la capacidad recaudatoria como el proceso del gasto favorecen la aparición de relaciones entre organizaciones públicas de distinto nivel territorial. Estas diferencias entre la capacidad recaudatoria y de gasto del gobierno central y de los gobiernos subnacionales se denomina *brecha fiscal* o *desequilibrio fiscal vertical*.

En los Estados descentralizados suele producirse, además, un *desequilibrio fiscal horizontal*, esto es, las diferencias entre gobiernos subnacionales en su capacidad para financiarse o en sus necesidades de gasto. Este contexto justifica la intervención del gobierno central, que debe aplicar instrumentos financieros para igualar los recursos de estas unidades gubernamentales, además de asegurar un nivel mínimo de prestaciones y servicios públicos a los ciudadanos de los distintos territorios.

Tanto los desequilibrios financieros verticales como los horizontales se resuelven, básicamente, transfiriendo recursos desde el gobierno central a los niveles inferiores, esto es, articulando un sistema de transferencias intergubernamentales que permita reducir la brecha fiscal al tiempo que se limiten los desequilibrios horizontales. Desde una perspectiva intergubernamental, una de las razones que justifican la implementación de un sistema de transferencias para la financiación de los gobiernos subnacionales es alcanzar la equidad horizontal, en dos vertientes: por un lado, lograr la redistribución territorial de la renta y riqueza; por otro lado, garantizar que bienes y servicios públicos esenciales (sanidad, educación, vivienda...) se presten a todos los ciudadanos de forma homogénea y con ciertos niveles de calidad, independientemente de su lugar de residencia (Cicuéndez 2006).

En este contexto, tienen especial importancia dos ámbitos de estudio: por una parte, el análisis de la capacidad de financiación autónoma de los niveles territoriales inferiores, ya que la disposición o no de fuentes de ingresos propias afecta a la situación de interdependencia y a las necesidades de interacción. Por otra, resulta imprescindible analizar la importancia, cuantitativa y cualitativa, de las transferencias y subvenciones en la financiación de los gobiernos territoriales ya que son consideradas mecanismos esenciales de las RIG (Agranoff 1989).

La articulación de un sistema eficaz de transferencias exige decidir numerosas cuestiones: los objetivos, las transferencias a establecer, los beneficiarios, etc. Así, las transferencias tienen que ser hechas a la medida de cada caso, dependiendo de los objetivos deseados, de las condiciones iniciales y de las limitaciones de recursos. Una cuestión importante será la decisión del tipo de transferencias porque, dependiendo de los objetivos que se pretendan conseguir y del grado de interacción entre niveles de gobierno, se optará por diferentes tipos de transferencias fiscales. De esta forma, resulta de interés disponer de una clasificación desde una dimensión intergubernamental (Agranoff 1992, 1997; Cicuéndez 2006):

(1) Las *transferencias no condicionadas* que se destinan al funcionamiento general de los gobiernos subnacionales. Normalmente, estas transferencias provienen de las participaciones fiscales o ingresos compartidos que son las transferencias no condicionadas más utilizadas. En este caso, el Estado traspasa un porcentaje de la recaudación impositiva a los niveles inferiores para financiar sus necesidades generales de funcionamiento. Son ingresos no finalistas para los gobiernos subnacionales, por lo que disponen de total discrecionalidad para su asignación, utilización y gestión, y en las que el gobierno central no tiene capacidad de control o supervisión alguna. En consecuencia, las interacciones entre los actores no son muy frecuentes y se producen, principalmente, en la fase de formulación para el diseño conjunto de este mecanismo, centrándose en la determinación de la cuantía y en los criterios de reparto de los ingresos entre los territorios. Así, los actores participantes serán cargos políticos y técnicos generalistas.

Estas transferencias no condicionadas se establecen cuando el objetivo esencial es corregir el desequilibrio vertical, de manera que estos recursos, sumados a los ingresos fiscales, permitirían a los gobiernos subnacionales alcanzar la suficiencia financiera.

(2) Las *transferencias de carácter condicionado*, que generan entre los niveles de gobierno una mayor interdependencia. En este grupo se incluyen las transferencias generales *en bloque*, y las transferencias *específicas*.

Las transferencias generales en bloque, o de amplio propósito, son condicionadas porque tienen como finalidad financiar un área funcional o el funcionamiento de una política pública, más que destinados a un fin específico. Su objetivo es lograr la equidad horizontal, garantizando ciertos niveles de prestación de una materia determinada, o fomentar una política pública. Este tipo de transferencias condicionadas funciona sobre la base de una fórmula que fija la cuantía de los fondos y su reparto, por tanto los requisitos de acceso y los criterios de distribución son claros y objetivos.

De esta forma, los gobiernos subnacionales suelen disponer de amplia discrecionalidad para decidir a qué programas, actuaciones o servicios públicos se asignarán los recursos dentro de un área funcional. Esto implica que las interacciones, aunque más frecuentes que en las de carácter no condicional, se limitan a la fase de formulación y control, mientras que apenas se recurre a la gestión intergubernamental (GIG) para la ejecución. En la fase de control las relaciones se centran en supervisar que los recursos se han destinado a la política correspondiente y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos. Las interacciones tendrán lugar, sobre todo, entre políticos, técnicos generalistas y expertos con responsabilidades en las políticas sectoriales que se financian.

Dentro de las transferencias de carácter condicionado también se encuentran las transferencias específicas. En este caso, los recursos se transfieren con la finalidad de financiar programas, proyectos o actuaciones concretas, a los que se destinarán forzosamente los fondos. El nivel de gobierno que concede los fondos dispone de influencia para determinar el destino de los recursos, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios y las reglas que deben aplicarse en su gestión. No obstante, los gobiernos subnacionales suelen disponer de cierta capacidad para seleccionar las

actividades a financiar, siempre que estén incluidas en la finalidad de las transferencias. Se encontrarían aquí las transferencias fiscales que tratan de compensar la gestión de las competencias administrativas que se han asumido.

Por tanto, las transferencias específicas dan menor discrecionalidad y autonomía a los gobiernos subnacionales en la asignación y gestión de los ingresos, estando sometidos a controles legales más o menos estrictos. Pero por otro lado, se establece un elevado número de interacciones intergubernamentales en todas sus fases y aumenta la necesidad de aplicar varios mecanismos en la gestión intergubernamental: planificación y gestión conjunta, intercambio de información, auditorías y otros trámites burocráticos (Cicuéndez 2006).

A pesar de que estas asignaciones económicas pueden resultar importantes para la reducción de las brechas verticales y horizontales, también pueden dar lugar a ciertas pautas de funcionamiento que afectan al modelo de RIG. Las transferencias intergubernamentales pueden eliminar los incentivos para que los gobiernos territoriales ejerzan su poder tributario o reduzcan su nivel de gasto. Además, la negociación de las transferencias fiscales suele fomentar el uso de estrategias reivindicativas ante el nivel central, que pueden ir en contra de la eficiencia en la asignación y distribución de recursos y en contra de la transparencia y objetividad del sistema, al generarse acuerdos bilaterales. Finalmente, puede producirse un desplazamiento de las presiones políticas y de las negociaciones desde el ámbito de los gobiernos subnacionales con sus ciudadanos-votantes, hacia el ámbito de los gobiernos subnacionales con el gobierno central (Oates 2008).

En definitiva, para el financiamiento total o parcial en base a las transferencias de recursos a los niveles subnacionales de gobierno, se adoptan distintas fórmulas —transferencias condicionadas, incondicionadas, compensatorias de servicios— y su eficacia depende de la adecuación a cada uno de los contextos y objetivos que se pretendan.

Los controles a los gastos impuestos por los niveles superiores del gobierno sobre los niveles inferiores son un mecanismo fiscal importante en las RIG para supervisar el uso de las transferencias y subvenciones. Estos controles pueden adquirir diferentes formas,

desde establecer límites directos sobre los niveles de ingreso o de gasto, disponer directrices de ejecución de los programas, o bien consistir en normas fiscales reguladoras del gasto, sujetas a auditorías aplicables a *posteriori*. Otros instrumentos que se suelen utilizar son los contratos para la prestación de determinados servicios a un precio fijo o la adquisición de éstos a cambio de unas cuotas que son objeto de negociación. Por último, los controles a las transferencias y al gasto realizado por los gobiernos subnacionales se pueden llevar a cabo desde el centro o a través de los gobiernos de segundo nivel, que pueden supervisar los presupuestos de los gobiernos regionales y locales para comprobar la conveniencia del gasto (Agranoff 1997).

Estos controles o restricciones pueden ser positivas o negativas, dependiendo de la finalidad con la que se haga. Si se trata de una transferencia condicionada cuyo fin es potenciar un servicio del gobierno local, esto puede reflejar beneficios. Sin embargo, si se trata de un mandato que se impone para sustituir las preferencias locales por las centrales, o para proteger el control político, esto resulta un costo de bienestar o una imposición arbitraria.

## **5.2 Las transferencias fiscales hacia los gobiernos autónomos descentralizados**

Junto con los cambios en la organización territorial y en las competencias administrativas que asumen los gobiernos subnacionales, también se produce un cambio en el modelo de transferencias fiscales intergubernamentales. Durante los años noventa, las transferencias fiscales a las provincias y municipios se manejaron a través de veinte disposiciones que transferían, con diferente cuantía, diferentes propósitos y diferentes territorios, parte del presupuesto del Estado. Esta extensa normativa es derogada por el COOTAD, que establece un nuevo modelo de financiamiento para los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales, recogido en un único cuerpo normativo, lo que hace que sea más transparente y con pautas más claras.

Así, los principales recursos financieros que tienen los gobiernos autónomos descentralizados se dividen en cuatro clases (art. 171 COOTAD):

- Los ingresos propios de la gestión, entre los que se consideran los impuestos, tasas y contribuciones especiales, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, venta de activos no financieros, recuperación de inversiones, rifas y sorteos, entre otros ingresos.
- Las transferencias del Presupuesto General del Estado, que comprenden las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado<sup>72</sup>. Dentro de estas transferencias se encuentran las transferencias realizadas bajo el «modelo de equidad», las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias y otras transferencias de otras entidades de derecho público. Además, también forman parte del Presupuesto General del Estado las transferencias que se destinan a los gobiernos subnacionales donde se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables.
- Los ingresos por otro tipo de transferencias, legados y donaciones que son los fondos recibidos sin contraprestación, que pueden provenir del sector público, del sector privado o del sector externo, que incluyen los recursos de la cooperación no reembolsable.
- Los recursos provenientes del financiamiento, que son ingresos que los gobiernos subnacionales pueden obtener de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública, y de los saldos de ejercicios anteriores<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Los ingresos permanentes del Presupuesto General del Estado se refieren a los ingresos corrientes que provienen de los recursos tributarios y de otros ingresos no tributarios por concepto de tasas, contribuciones, donaciones y recursos propios. Los ingresos no permanentes son los ingresos de capital, exceptuando los de financiamiento, entre los que se encuentra los ingresos por extracción y venta del petróleo.

<sup>73</sup> Los gobiernos autónomos descentralizados pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos. Se establece el 25% de los ingresos totales anuales como límite para el endeudamiento. Cuando un gobierno subnacional tiene que contraer deuda pública, el gobierno central se presenta como garante para la obtención de los créditos, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva.

De estos recursos financieros, los más importantes, tanto por su cuantía como por las relaciones intergubernamentales que se establecen, son los que conforman los ingresos propios y las transferencias del presupuesto del Estado.

### **5.2.1 Los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados**

La distribución de los ingresos asignados a los gobiernos autónomos descentralizados refleja la facultad de recaudación impuestos, tasas y contribuciones especiales de cada uno de los niveles subnacionales.

Por un lado, los gobiernos provinciales y municipales tienen la capacidad de recaudación de determinados impuestos transferidos por el gobierno central, aunque éste tiene asignada la reserva de ley en materia impositiva y por tanto tiene la potestad única para crear, modificar o suprimir impuestos. Por otro lado, estos gobiernos subnacionales tienen la facultad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por las obras o servicios que son de su responsabilidad. Además, pueden obtener ingresos propios por la venta de bienes raíces y servicios, por la renta de inversiones y multas, por las ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, por rifas, sorteos y similares.

Sin embargo, los gobiernos parroquiales rurales no tienen facultad tributaria. Sus ingresos propios provienen de la administración de la infraestructura comunitaria, de las actividades de autogestión y de los provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado. No obstante, los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos deben crear un fondo que se destina como transferencia a los presupuestos de las parroquias rurales de su territorio en base a lo recaudado, cuyo cincuenta por ciento se reinvierte equitativamente entre todas las parroquias rurales de la respectiva circunscripción territorial y el otro cincuenta por ciento restante se destina bajo criterios de población y necesidades básicas insatisfechas.

**Tabla 6.** Impuestos que recaudan los gobiernos autónomos descentralizados

<b>Gobiernos provinciales (art. 180 a 184 COOTAD)</b>	<b>Gobiernos municipales (art. 185 a 187 y 491 COOTAD) *</b>
Una milésima por ciento (0,001%) adicional al impuesto de alcabalas.	Impuesto sobre la propiedad urbana. Impuesto sobre la propiedad rural. Impuesto de alcabalas**.
Contribución especial por mejoramiento vial	Impuesto sobre los vehículos. Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. Impuesto de matrículas y patentes. Impuesto a los espectáculos públicos. Impuesto al juego. Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía.

\* Los municipios y los distritos metropolitanos tiene las mismas facultades impositivas y en recaudación de tributos.

\*\* El impuesto de alcabalas se establece a los actos o contratos jurídicos de traspaso de dominio de bienes inmuebles.

Fuente: Elaboración propia a partir del COOTAD.

En la tabla 6 se puede observar que los municipios tienen la capacidad de recaudar un mayor número de impuestos, a los que hay que añadir las tasas y contribuciones especiales por las obras o servicios que son de su responsabilidad. Mientras, los gobiernos provinciales únicamente tienen la capacidad de generar ingresos tributarios de dos impuestos, que no representan cuantías altas de recaudación. La mayor parte de su financiación corresponde a los ingresos por las tasas y contribuciones especiales que se establecen por las obras o servicios que son de su responsabilidad.

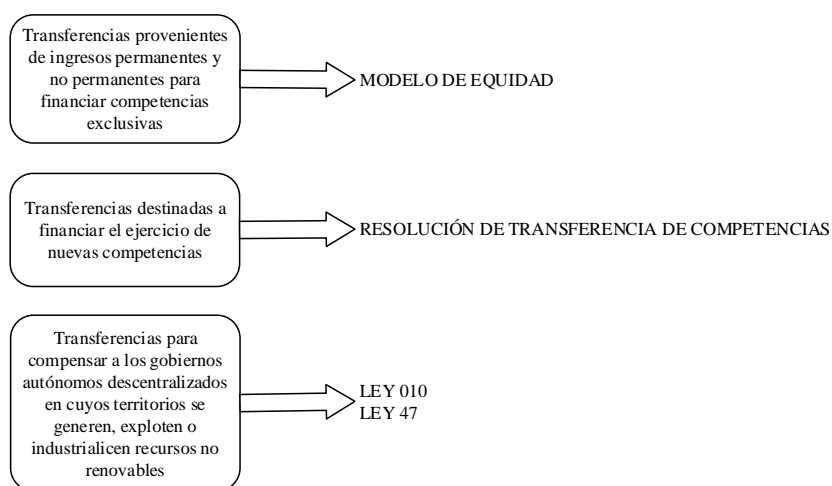
Este esquema impositivo se mantiene desde los años noventa, sin que el COOTAD hay introducido ninguna reforma significativa. De este modo, el gobierno central conserva la mayor parte de tributos y especialmente aquellos que reportan mayor recaudación, como el impuesto a la renta, impuestos sobre la propiedad, el impuesto al valor agregado (IVA) y sobre consumos especiales, el impuesto a la actividad petrolera, impuestos sobre las transacciones financieras y derechos de importación, entre otros.

## 5.2.2 Las transferencias del Presupuesto General del Estado.

La derogación de las más de veinte normas de transferencias fiscales que se manejaron durante los años noventa hasta la promulgación del COOTAD supone una simplificación de las reglas para las transferencias fiscales del gobierno central a los gobiernos subnacionales. De esta forma, las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado se componen, principalmente, de tres importantes mecanismos<sup>74</sup>:

- a) Las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial —modelo de equidad—.
- b) Las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias.
- c) Las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos naturales no renovables.

**Figura 24.** Esquema composición de las transferencias fiscales del Presupuesto General del Estado



Fuente: Elaboración propia

<sup>74</sup> Las transferencias fiscales se hacen efectivas desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados (art. 200 COOTAD), que obligatoriamente deben tener en el Banco Central de Ecuador.

### a) Las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes

Las asignaciones que les corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado se denomina *modelo de equidad territorial*. El objetivo del modelo de equidad es reducir el desequilibrio fiscal vertical —brecha fiscal— y garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos, independientemente del lugar de residencia (art. 191 COOTAD), por lo que también pretende reducir el desequilibrio horizontal.

Los gobiernos autónomos descentralizados participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado. El monto total a transferir se distribuye entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción:

Gobiernos autónomos descentralizados provinciales	27%
Gobiernos autónomos descentralizados municipales	67%
Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	6%

El monto que les corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, se divide en dos tramos:

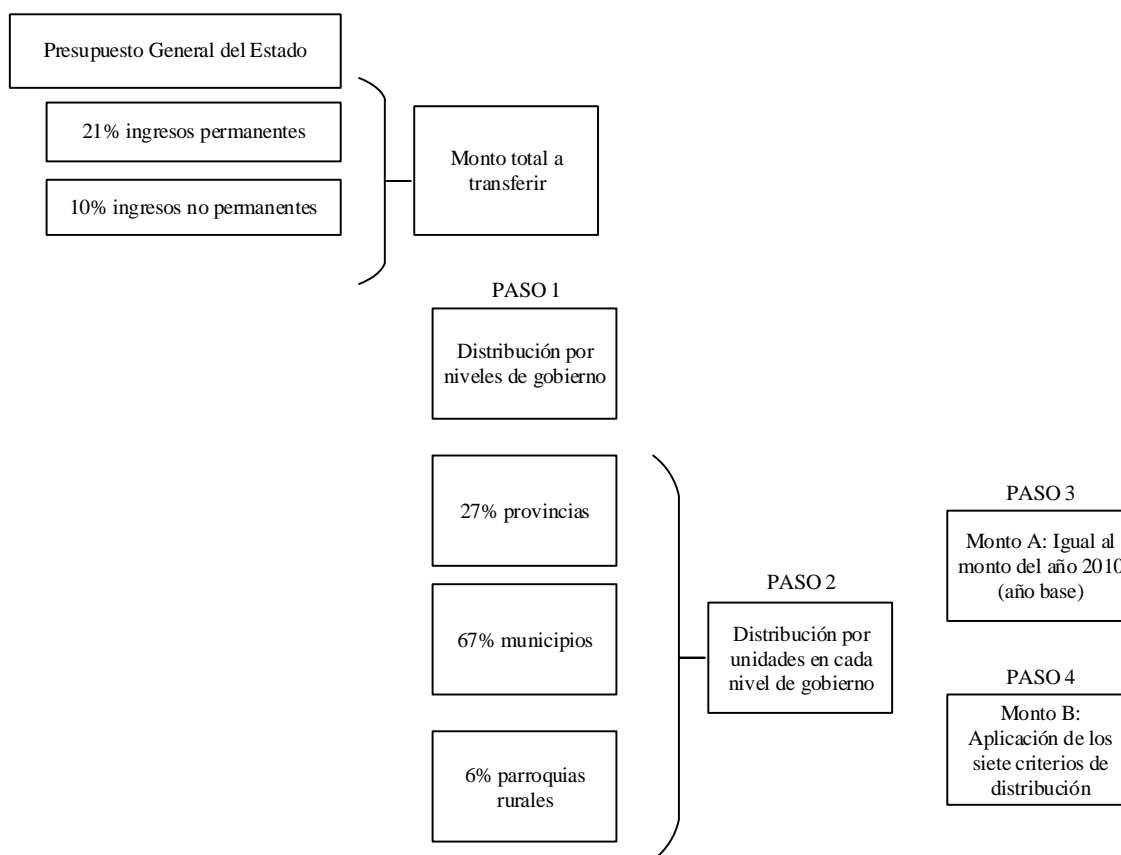
- El primer tramo toma el año 2010 como base del cálculo para la distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados. En este año se transfirieron por última vez las transferencias correspondientes al modelo surgido de los años noventa, incluidos los más de veinte fondos para los territorios y las transferencias resultantes de la Ley del 15%. La suma de todas las transferencias que les haya correspondido a cada uno de los gobiernos autónomos en el año 2010 se convierte en un monto fijo que se aplica a partir del año 2011 (monto A).

- El monto restante del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes se distribuye entre los gobiernos autónomos calculando el monto (monto B) mediante los siguientes criterios:
  - a) Tamaño de la población.
  - b) Densidad de la población.
  - c) Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
  - d) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.
  - e) Esfuerzo fiscal.
  - f) Esfuerzo administrativo.
  - g) Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios, el COOTAD establece una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno en el monto general a distribuirse, diferenciado por nivel de gobierno, con ponderaciones especiales en aquellos territorios que por su ubicación geográfica son más vulnerables a situaciones adversas, como por ejemplo la condición de insularidad de Galápagos o de los gobiernos fronterizos.

Se considera que el monto A pretende asignar recursos suficientes en cada gobierno subnacional, de forma que se reduzca el desequilibrio vertical, mientras que el monto B está basado en criterios territoriales y de gestión que trata de reducir el desequilibrio horizontal.

**Figura 25.** Esquema transferencias según el Modelo de Equidad Territorial



Fuente: Elaboración propia

Las transferencias que recibe cada nivel de gobierno por el modelo de equidad se encuentran condicionadas a un nivel de gasto. De esta forma, los gobiernos provinciales y municipales pueden destinar hasta el 30% de lo que reciben a gastos permanentes —gastos corrientes de su funcionamiento— y un mínimo del 70% a gastos no permanentes, vinculados con el ejercicio de sus competencias. Esta condicionalidad pretende asegurar que la mayor parte de los recursos económicos se destinen a las competencias que tienen asignadas. Sin embargo, el cumplimiento de esta condición de gastos no es verificable.

Por tanto, el modelo de equidad se puede caracterizar como una transferencia que tiene como objetivo reducir el desequilibrio fiscal vertical, entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, pero también pretende reducir el desequilibrio horizontal

mediante la introducción de criterios de distribución. Funciona sobre la base de una fórmula que fija la cuantía de los fondos y su reparto, por tanto los requisitos de acceso y los criterios de distribución son claros y objetivos. Se corresponde a una transferencia de carácter condicionado en bloque, o de amplio propósito, dado que tienen como finalidad principal financiar el funcionamiento de los servicios asignados a los gobiernos subnacionales, pero los gobiernos disponen de amplia discrecionalidad para decidir a qué programas, actuaciones o servicios públicos se asignarán los recursos dentro de un área funcional.

#### **b) Las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias**

Además de las transferencias asignadas por el modelo de equidad territorial, la transferencia de competencias administrativas, como la de riego y drenaje o la de tránsito, transporte y seguridad vial, conllevan establecer los recursos económicos necesarios para ejercer dichas competencias. La financiación para ejercer estas competencias se establecen mediante el cálculo de lo que había destinado el gobierno central en los últimos cuatro años (art. 206 COOTAD). Los recursos que se transfieren mediante este cálculo solo pueden utilizarse para financiar el ejercicio de las propias competencias, por lo que se trata de transferencias condicionadas específicas.

#### **c) Las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables**

La Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ley 010) y la Ley por venta de energía del Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) (Ley 047), que se mantienen vigentes desde los años noventa, tienen por objetivo compensar a los gobiernos autónomos descentralizados por la explotación de recursos naturales no renovables y por los efectos negativos a la actividad extractiva y la disminución del patrimonio nacional (SENPLADES 2014).

La Ley 010 de Ecodesarrollo se mantiene vigente desde el año 1992 y se dirige a compensar a los gobiernos provinciales de la zona amazónica donde se explota petróleo. El fondo se financia con los ingresos que provienen del impuesto equivalente a un dólar por cada barril de petróleo que se extraiga estos territorios amazónicos y se comercialice en los mercados internos y externos<sup>75</sup>.

La Ley 047 es del año 1989 y se dirige a compensar a los gobiernos provinciales de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, y al municipio de Ambato con asignaciones equivalentes al 5% de la facturación que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) por venta de energía a las Empresas Eléctricas y que se origine en las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán.

La asignación por estas transferencias debe destinarse a políticas o proyectos cuyo fin sea el *desarrollo humano*, obras de infraestructura básica, acciones de protección de la naturaleza y el ambiente, financiamiento de egresos no permanentes que generen directamente acumulación de capital o activos públicos de larga duración. Por tanto, aunque se trata de un tipo de transferencias condicionadas, la finalidad a la que deben destinarse los fondos puede cubrir un amplio espectro de temas.

### **5.2.3 Ingresos y transferencias de los gobiernos autónomos descentralizados**

Dado que el modelo de transferencias fiscales comenzó a aplicarse desde el año 2011, a continuación se presentan los datos de los dos primeros años<sup>76</sup> (Anexos 6 y 7).

Como se puede observar en la figura 26, los ingresos propios corrientes municipales constituyen en el año 2011 el 17,98% de los ingresos totales. Las transferencias que el gobierno central transfiere a los municipios alcanzan el 58,02% de los ingresos totales.

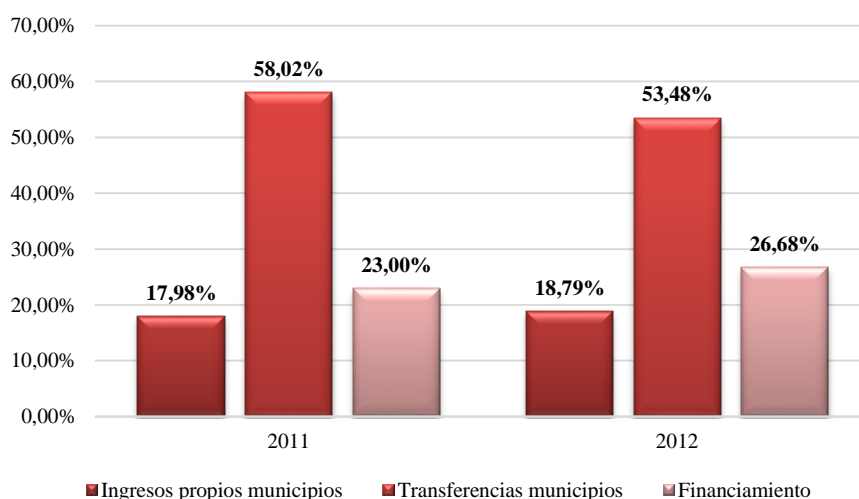
---

<sup>75</sup> En el año 2007, el gobierno de Rafael Correa realiza una reforma a la Ley 010 por la cual se eleva de 0,50 centavos a un dólar el monto que recibirán las provincias amazónicas por cada barril de crudo producido.

<sup>76</sup> Se solicitaron los datos fiscales del Sistema de Información Municipal, que integra los datos fiscales de los gobiernos provinciales y municipales, en el mes de diciembre de 2014, pero únicamente se contaba con datos consolidados de los años 2011 y 2012.

El monto restante, el 24%, corresponde a ingresos por otras fuentes de financiamiento, entre las que se encuentran los créditos y la cooperación internacional no reembolsable. En el año 2012 el peso de las transferencias baja como consecuencia de un aumento de los ingresos y, en mayor medida, porque se produce un aumento de otras fuentes de financiamiento, que provienen principalmente de créditos solicitados a las entidades nacionales.

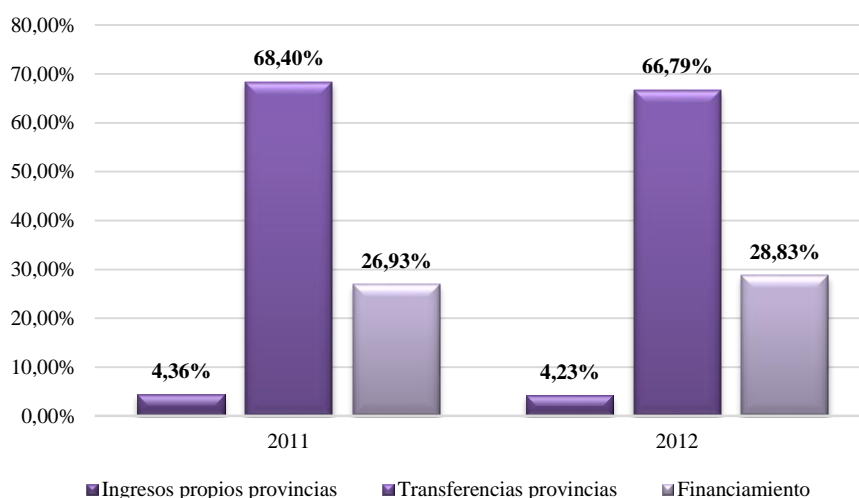
**Figura 26.** Ingresos propios corrientes y transferencias a los municipios 2011-2012 (% ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal, 2012

La figura 27 muestra que, en el caso de los gobiernos provinciales, es notable la diferencia que existe entre los ingresos propios y el porcentaje de las transferencias del gobierno central. La capacidad recaudatoria de los gobiernos provinciales no ha variado respecto a los años noventa, de ahí que sus ingresos propios corrientes representen un 4,36% y un 4,23% en los años 2011 y 2012. Son notables los ingresos por otras fuentes de financiamiento, entre las que se encuentran los créditos que suponen un promedio de casi el 28%.

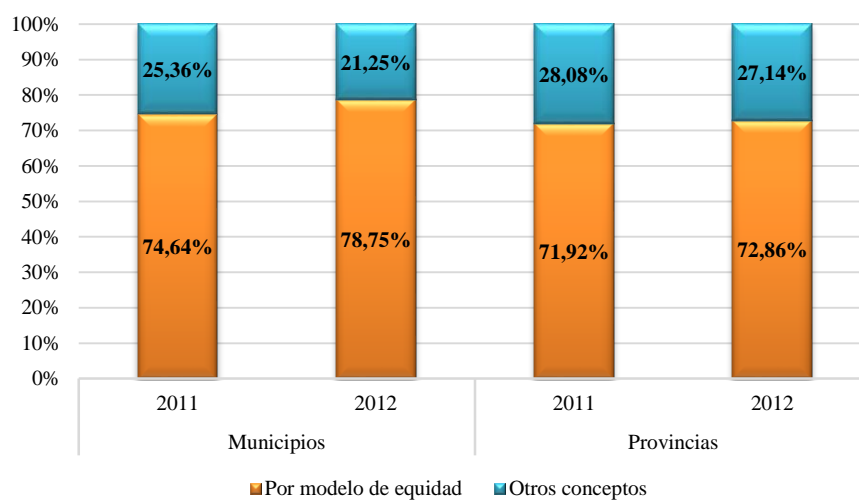
**Figura 27.** Ingresos propios corrientes y transferencias a las provincias 2011-2012 (% ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal, 2012

Del conjunto de transferencias intergubernamentales fiscales, la que mayor peso tiene es la que corresponde al modelo de equidad, que equivale a más del 70% de promedio del total de transferencias realizadas, tanto para los municipios como para las provincias (figura 28).

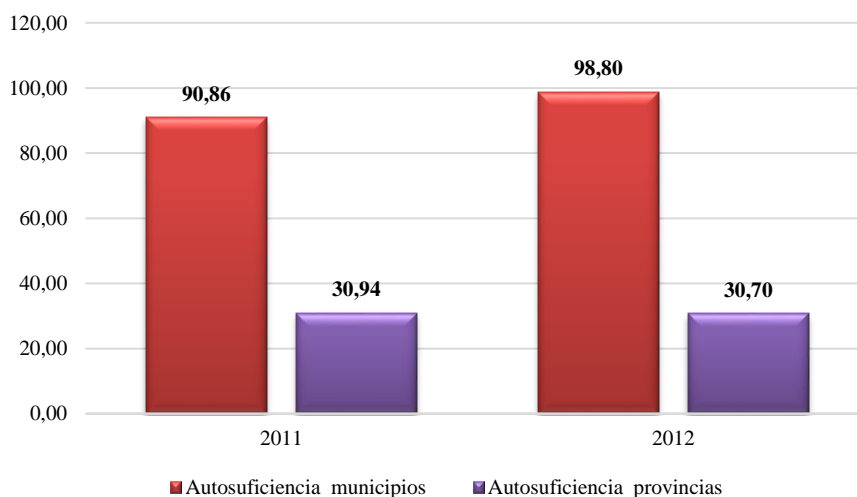
**Figura 28.** Porcentaje de las transferencias por modelo de equidad en el total de transferencias de municipios y provincias



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal, 2012

Mediante el indicador de autosuficiencia financiera se puede observar qué porcentaje de los ingresos propios corrientes cubren los gastos corrientes. Cuanto más se acerca al 100% más igualdad existe en esta relación. La figura 29 muestra que los municipios tienen una mayor autosuficiencia en sus presupuestos, cercano al 100%, mientras que en los gobiernos provinciales se encuentra alrededor de un 30%, lo que refleja las dificultades para cubrir los gastos corrientes a través de los ingresos propios y la importante dependencia de este nivel de las transferencias del gobierno central.

**Figura 29.** Autosuficiencia financiera de municipios y provincias 2011-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal, 2012

Por otro lado, los montos de transferencias realizadas por el gobierno central revelan la existencia de convenios sectoriales con los gobiernos subnacionales en el periodo del año 2011 al 2014 (tabla 7). Este tipo de convenios se realizan para la implementación de programas o proyectos concretos en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, no es

posible establecer los gobiernos autónomos a los cuales se dirigen, su cuantía ni su destino<sup>77</sup>.

**Tabla 7.** Montos de transferencias realizadas por el gobierno central por convenios sectoriales

	2011	2012	2013	2014
Convenios Sectoriales (importe)	\$ 173.705.818,28	\$ 141.369.522,55	\$ 120.762.402,12	\$ 126.438.095,79

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador- Subsecretaría del Tesoro Nacional

Finalmente, aunque las transferencias obligan a mantener cierta orientación sobre el gasto, no existen controles para el cumplimiento de estas obligaciones. Los presupuestos y los gastos de lo ejecutado por los gobiernos subnacionales se registran en una herramienta informática vinculada con el Ministerio de Finanzas, llamada Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF) donde se registran los programas y proyectos de actuación de los gobiernos subnacionales y la información financiera y presupuestaria. Sin embargo, los datos financieros que se registran son únicamente de carácter declarativo y no hay ninguna institución que controle que realmente los datos que se cargan en el sistema informático sean reales. La única entidad que tiene la potestad para realizar el control de gastos, mediante auditorías económicas, es la Contraloría General del Estado, pero no tiene acceso a los datos que declaran los gobiernos subnacionales, por lo que solo podría actuar de oficio, si se presentaran denuncias contra un gobierno autónomo.

Por tanto, dado que el diseño de las transferencias se encuentra regulado y no da lugar a cambios, no se han establecido espacios de diálogo y concertación entre el

<sup>77</sup> El Ministerio de Finanzas contiene información sobre los importes totales transferidos a las provincias, pero no se encuentran desagregados por cada una de las provincias o por cada uno de los municipios, por lo que solo puede observarse que existen transferencias por este concepto, pero no a los gobiernos que son beneficiarios. Los importes totales realizados desde el año 2011 al 2014 se encuentran en el anexo 8.

gobierno central y los gobiernos subnacionales. Únicamente se tiene previsto que el modelo realice una revisión de la ponderación de los criterios de distribución del modelo de equidad cada cuatro años, pero esta revisión se realiza a través del Consejo Nacional de Competencias, la SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, sin incluir la participación de los propios gobiernos subnacionales.

# **PARTE IV. MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ECUADOR**

---

## **CAPÍTULO 6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ECUADOR**

## **CAPÍTULO 6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ECUADOR**

---

Las relaciones intergubernamentales son un aspecto de los procesos de descentralización que han sido poco estudiadas en Ecuador. La descentralización refleja los modelos de Estado y las ideologías que dominan en cada momento concreto de la historia de un país. A través del tiempo suelen sucederse oscilaciones entre la centralización y la descentralización como expresiones de las fuerzas dominantes. Estas oscilaciones dan lugar a cambios en las relaciones entre los niveles de gobierno que pueden ser establecidos mediante diversos elementos, como los marcos legales, la estructura organizativa de los gobiernos, las posiciones de los diversos actores, la distribución de competencias y las pautas de contacto entre el Estado central y los gobiernos subnacionales.

De esta forma, se considera como un nivel macro de análisis el contexto económico, político e ideológico y el sistema político en general, dado que son factores que influyen y moldean la estructura de las políticas públicas e influye en la configuración de las redes de políticas públicas y, en este caso, en la configuración de las relaciones intergubernamentales.

El sistema político en que se insertan las relaciones intergubernamentales es fundamental para entender la estructura y dinámica de las mismas, pues hay una serie de incentivos relacionados a los diversos componentes del sistema político: desde el modo de hacer política, asociado al amplio campo de la cultura política con valores y estilos de interacción característicos de cada sociedad, hasta componentes más instrumentales

del sistema, como por ejemplo el sistema de partidos, que influyen en el modelo de descentralización.

Para observar estos detalles, es posible analizar cada una de las políticas de descentralización —política, administrativa y fiscal— como subsistemas y ver cómo es la estructura que se ha diseñado en cada una de ellas. Desde el nivel meso de análisis, la estructura refleja la distribución y las diferentes posiciones de poder de los actores de la política y la interacción que surge entre ellos desde las normas establecidas. El modo de distribuir las responsabilidades en las transferencias administrativas y fiscales desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales permite establecer una representación gráfica de las relaciones intergubernamentales. De qué forma se articulan estas relaciones, mediante qué canales se establecen y en qué medida consiguen generar un equilibrio de poderes entre niveles —formales o informales—, son aspectos clave para entender la lógica de la descentralización en un país, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos. Dado que la normatividad no da cuenta de todos los aspectos de la implementación de las competencias y de las relaciones de coordinación o de conflicto, es necesario dar un paso más allá, mediante un análisis a nivel micro sobre los comportamientos de los actores y acciones que no están reflejadas en las normas escritas.

En Ecuador se han implementado dos modelos de descentralización con diferentes lógicas de funcionamiento. El primer modelo de descentralización se inició en los años ochenta y fue avanzando, en torno a varias rondas de negociación (Falleti 2005), hasta su consolidación con la Constitución de 1998. El segundo modelo de descentralización se inicia con la llegada del Presidente Rafael Correa y la aprobación de una nueva Constitución en el año 2008, que produce varios cambios respecto al anterior. No obstante, detrás de estos modelos de descentralización existen también dos formas de entender el Estado y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Este capítulo analiza los hallazgos encontrados en los dos procesos de descentralización y los elementos que explican las relaciones intergubernamentales de los dos periodos.

## **6.1 Las relaciones intergubernamentales en el primer periodo**

El contexto político y económico en el que se desarrolló el primer modelo de descentralización es fundamental en la configuración de la descentralización y en las propias relaciones intergubernamentales que se sucedieron. Desde el regreso a la democracia en 1979, el concepto que se aplica en numerosas ocasiones para describir la política ecuatoriana es el de ingobernabilidad, que se agudiza en los años noventa por la profundización de la crisis política, económica y social. Por un lado, el diseño institucional provoca una fragmentación del legislativo y una conflictividad con el ejecutivo. Las reglas de juego no se cumplen o priman intereses personales. Por otro lado, en estos años, los precios de las materias primas y, especialmente, del petróleo estaban en unos niveles muy bajos lo que profundizó el desequilibrio fiscal en un país dependiente de estas materias. Acuciado por la deuda y por las políticas de ajuste estructural, los gobiernos nacionales primaron la situación económica y el pago de la deuda, sin un rumbo claro en la conducción del país. Derivado de esta situación, entre 1996 y 2005 tres presidentes fueron apartados de su mandato mediante revueltas populares y el Estado aparecía débil frente a intereses de otros actores.

En este contexto, Ecuador comenzó tempranamente un proceso de descentralización sin reglas claras hacia dónde conducir el proceso. Comenzó con una descentralización política, otorgando autonomía a las autoridades provinciales y municipales para poder ser elegidos mediante elecciones populares y conformar sus propios gobiernos. Así, desde el regreso a la democracia en 1979 las provincias y municipios cuentan con gobiernos propios. Las funciones asignadas en esos momentos a los territorios estaban más relacionadas con la generación de servicios básicos y un desarrollo de su territorio de forma genérica, pero no se transfirieron competencias administrativas desde el gobierno central a los territorios. No obstante, el Estado central realizaba transferencias económicas para las provincias y municipios a través del Fondo Nacional de Participación (FONAPAR).

Los recursos económicos del Estado aumentaron con la explotación de los recursos petroleros durante los años ochenta y amplió las demandas económicas de los gobiernos

subnacionales de forma que, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, se asignaron más de veinte fondos especiales que, con distinta cuantía y objetivos, asignaban recursos del presupuesto del Estado para los territorios de forma asimétrica. De este modo, la descentralización fiscal se inició sin objetivos concretos y sin un orden de gestión.

A principios de los años noventa el tema de la descentralización entra en la agenda política, más como un instrumento de reforma del Estado impulsado por los organismos internacionales y por los diferentes gobiernos neoliberales que se sucedieron durante los años noventa, que por una verdadera demanda por parte de los gobiernos subnacionales. Bajo este contexto es posible entender la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada del año 1993 que situaba a la descentralización como un proceso voluntario desde el gobierno central, pero sin definir procesos o tiempos a ser contemplados y que estaba orientada principalmente a la privatización de servicios y actividades económicas, por lo que la descentralización administrativa de competencias no ocurrió.

Esta debilidad del gobierno central se profundiza a mediados de los años noventa, con una fuerte crisis económica y fiscal que llevó a la destitución de tres presidentes —Mahuad, Bucaram y Gutiérrez— y a su sustitución por Presidentes interinos para terminar los mandatos. En 1997 se realizó una profundización de la descentralización fiscal con la Ley Especial de distribución del 15% de los ingresos permanentes del Presupuesto General del Estado y, pocos meses después, una descentralización administrativa de carácter muy flexible.

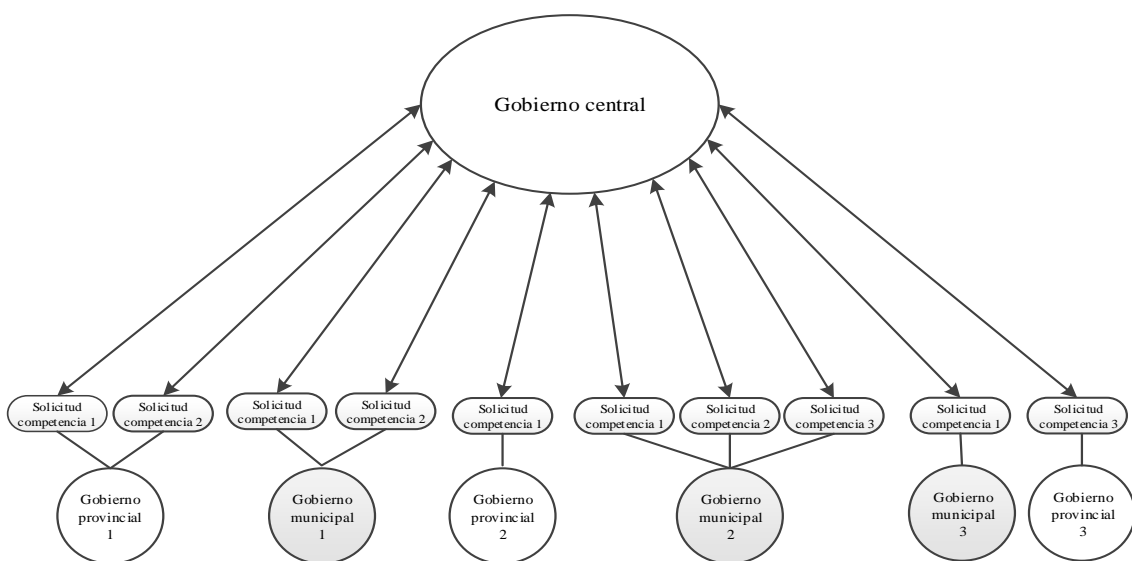
La Constitución de 1998 consolida el proceso de descentralización diseñado en los últimos años con pocas modificaciones significativas en lo fiscal y administrativo. Quedaba así perfilada una descentralización que se ha conocido como *a la carta*, por su carácter abierto en las competencias solicitadas, y que también recibió el calificativo de modelo *uno a uno* dado que el proceso de transferencias administrativas debía negociarse de forma individualizada con cada uno de los gobiernos que lo solicitaran.

De esta forma, cada gobierno subnacional solicitaba las competencias que deseaba al gobierno central, subordinando el proceso a la voluntad de las autoridades locales y a la

predisposición de los funcionarios nacionales de efectivizarla. Este modelo *a la carta* generó una infinidad de posibilidades que multiplicaban los esfuerzos burocráticos, lo que generó un bloqueo de la propia política de descentralización. Pero en realidad, ni el gobierno central estaba convencido de realizar una descentralización ni los gobiernos subnacionales deseaban algo más allá de las transferencias fiscales. De hecho, con este modelo los municipios y las provincias tenían en sus manos la posibilidad de solicitar competencias que fueran importantes para la población, en términos de impacto social. Sin embargo, las competencias que se solicitaron no fueron las más importantes: gestión ambiental, turismo, bomberos, lo que indica la poca predisposición e interés en asumir competencias.

El proceso de negociación se entendió bajo una concepción bilateral de las relaciones entre gobierno central y los más de 230 unidades subnacionales —entre las 22 provincias y los 210 municipios de ese momento— que estuvieron marcadas por la desconexión entre lo escrito y lo que realmente se hacía. La figura 30 muestra esta situación en la que cada gobierno provincial y cada gobierno municipal podían solicitar diferentes competencias al gobierno central y éste, a través de sus ministerios, debía negociar con cada solicitud de competencia.

**Figura 30.** Esquema del modelo de transferencia de competencias bajo el diseño constitucional de 1998



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la descentralización fiscal, el monto por las transferencias del Estado a las provincias y municipios fue en aumento desde el inicio de los años noventa, sin que estas transferencias intergubernamentales estén vinculadas al ejercicio de competencias. El porcentaje de estos recursos económicos en los ingresos de los gobiernos subnacionales llegaba a un promedio del 67% en el caso de los municipios y del 90% en las provincias. La diferencia se debe al diferente tratamiento de ambos niveles en las posibilidades de recaudación por ingresos propios, dado que los municipios contaban con una mayor posibilidad de recaudación por impuestos y tasas que la capacidad de las provincias. No obstante, en ambos casos, la dependencia de las transferencias del gobierno central sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales muestra una situación de acomodación económica que permitía no traducir el costo político de la recaudación local a los ciudadanos.

La revisión histórica de las rondas de negociación permite observar que la secuencia de descentralización sigue un orden en el que se da primero la descentralización política, después la fiscal y finalmente la administrativa (P>F>A) que, teóricamente, favorece a los gobiernos subnacionales (Falleti 2005). Sin embargo, en realidad la descentralización favoreció más a las unidades municipales que a las provincias.

Aunque el gobierno provincial en Ecuador ha sido tradicionalmente considerado como un nivel intermedio, al menos en el discurso (Verdesoto 2006), el carácter de nivel intermedio se ha realizado por *comodidad* más que por una verdadera relevancia territorial. Incluso, existen varios elementos para apuntar que el nivel provincial, en sentido estricto, no salió beneficiado de la descentralización realizada en los noventa. Especialmente, los municipios más grandes —Quito y Guayaquil— ejercían mayor poder frente al Estado central. En primer lugar por ser las ciudades-capitales con mayor capacidad de representación y donde se dirime la fuerza de los partidos políticos. Pero este poder también viene potenciado por no existir un verdadero nivel intermedio que realice funciones de interlocución o interrelación entre el nivel local y el nivel central.

## **La debilidad provincial**

Hay varios elementos que indican que las provincias no fueron igualmente beneficiadas en los procesos de descentralización, tanto por la capacidad fiscal, el anclaje de las funciones territoriales, la coherencia en la representación electoral de su territorio y por el mantenimiento de la autonomía política, mermada en las provincias.

El dilema de la legitimidad política de los gobiernos provinciales está relacionado con la forma de elección de representantes y con el sistema competencial. La elección del prefecto en las provincias era de carácter uninominal, elegido por sufragio popular. En el caso de los Consejos Provinciales, hasta la modificación constitucional de 1998, eran de elección directa por sufragio popular. La modificación que se introdujo fue la conformación de un modelo mixto, en el que la mitad más uno del Consejo debía ser de elección popular (directa) y el resto sería de composición indirecta, mediante la representación de aquellos municipios de la provincia donde no se hubiera elegido un representante por la vía directa.

En el caso de los gobiernos municipales, tanto el alcalde como el Consejo eran elegidos por sufragio popular y no han tenido, en este sentido, modificaciones durante el periodo analizado. El nivel municipal tiene un mayor grado de autonomía política, pues ambos órganos son de elección ciudadana. Además, la representación de los alcaldes en los Consejos Provinciales hay que leerlo en sentido inverso, pues este es un espacio ganado para la representación de los intereses municipales en el nivel provincial.

Para observar el nivel de autonomía política de las provincias y de los municipios se ha ponderado el sistema de elección tanto de los órganos ejecutivos (prefecto y alcalde) como de sus respectivos órganos legislativos. La tabla 8 muestra el resultado de la ponderación de la autonomía política subnacional donde la elección directa se pondera con uno (1) por ser el sistema con mayor grado de autonomía política. La elección indirecta se pondera con cero (0) ya que no existe elección por sufragio directo de los ciudadanos, sino una representación de otros niveles, aunque estos hayan salido de votaciones populares. La elección mixta se pondera con medio punto (0,5) ya que integra miembros elegidos directamente por sufragio y otros miembros de representación indirecta.

**Tabla 8.** Ponderación nivel de autonomía política órganos subnacionales: ejecutivos y legislativos provinciales y municipales

		Ponderación	1979*	1996*	1998*
<b>Provincia</b>	Prefecto	Elección directa	1	1	1
	Concejo Provincial	Elección directa	1	1	1
		Elección indirecta	0		
		Elección mixta	0,5		0,5
<b>SUMA PONDERACIÓN PROVINCIAL</b>			<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1,5</b>
		Ponderación	1979*	1996*	1998*
<b>Municipio</b>	Alcalde	Elección directa	1	1	1
	Consejo Municipal	Elección directa	1	1	1
		Elección indirecta	0		
		Elección mixta	0,5		
<b>SUMA PONDERACIÓN MUNICIPAL</b>			<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

\*Los años coinciden con la aprobación de las Constituciones o reformas a la misma.

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que los municipios han mantenido su autonomía política mientras que en el nivel provincial disminuyó la autonomía política con la redacción constitucional en el año 1998. Si bien el prefecto era elegido de manera directa, la composición mixta de carácter indirecto del Consejo Provincial debilita la autonomía política, lo cual ha sido ponderado con 0,5 puntos. Los municipios han mantenido su poder en términos de autonomía política, e incluso ha aumentado por la elección indirecta que tienen en los Consejos Provinciales.

Sin embargo, el solapamiento de territorialidades y responsabilidades no ha seguido la misma lógica que el régimen electoral y esto ha dado lugar a varios conflictos entre autoridades provinciales (prefectos) y autoridades municipales (alcaldes).

Tradicionalmente, las competencias provinciales se limitan a áreas de vialidad, medio ambiente, riego, cuencas y micro-cuencas, especialmente en el ámbito de las zonas rurales de la provincia, mientras que los municipios se hacen cargo del desarrollo de su territorio. La desconexión entre el ámbito territorial y el régimen electoral ocurre porque, por un lado, los prefectos eran elegidos de forma directa por los electores de toda la provincia, por lo que para realizar la campaña electoral se comprometen en proyectos de desarrollo urbano en las municipalidades, especialmente capitales de provincia, que es donde está el grueso de sus electores, pero están invadiendo competencias municipales. Por lo tanto, cualquier prefecto que busque su reelección necesitaba construir una base de apoyo en estas áreas pero realmente sus competencias afectan solamente a una parte de los electores, lo cual les convierte frente a la opinión pública urbana en una percepción de nivel débil frente a las instituciones del Estado central y a los propios municipios.

Por otro lado, los municipios no solo están conformados por los centros urbanos, sino que también forman parte las parroquias rurales. En este territorio, los municipios tienen las competencias de suministrar los servicios básicos, pero el desarrollo rural de las parroquias rurales le corresponde a las provincias. Sin embargo, la elección a alcalde está conformada por los electores de la circunscripción municipal, entre la que se encuentran las parroquias rurales (IAD 2008). En consecuencia, los conflictos entre los municipios y las provincias han sido frecuentes en este periodo, sobre todo si el prefecto y el alcalde de la capital provincial pertenecían a diferentes partidos políticos.

Derivado de esta desconexión, se encuentran las parroquias rurales, donde varias de las obras y servicios dependen de la actuación del nivel provincial: los electores pueden ejercer su voto en las elecciones provinciales, pero no tenían ningún mecanismo de representación. Al mismo tiempo, las parroquias rurales forman parte del municipio y sus electores ejercen su voto en las elecciones municipales, pero las competencias, salvo en servicios básicos, no les corresponde (IAD 2008).

Aunque tradicionalmente la provincia ha sido considerada como el nivel intermedio de la organización territorial del Estado, lo cierto es que no ha tenido asignadas funciones para ejercer como un verdadero nivel intermedio. El gobierno intermedio,

generalmente, tiene (a) la responsabilidad de competencias complejas y de coordinación hacia todo su territorio y (b) responsabilidades de coordinación de competencias directamente con la planificación del nivel nacional. Aunque los prefectos y los consejos provinciales tenían asignadas facultades para la coordinación de políticas con los municipios de su circunscripción y facultades de relación con el gobierno central, las limitaciones de la provincia se definen por las competencias que son básicamente rurales, por la composición del Consejo Provincial —electo de forma indirecta con representantes municipales—, lo que disminuye su carácter de autonomía política, y por la poca facultad de ingresos, lo que genera una desarticulación del potencial poder de la provincia y produciendo un tradicional vacío de gobierno intermedio en Ecuador.

### **6.1.1 El modelo de relaciones intergubernamentales en la década de los años noventa**

El proceso de descentralización administrativa resultaba un camino tortuoso con más de veinte procesos desde que se presentaba la solicitud hasta que se hacía efectiva la transferencia, en el caso de que ésta solicitud de transferencia llegara a finalizar (CONAM 2004) porque la mayor parte de las solicitudes de competencias quedaron paralizadas en los ministerios respectivos. En el caso de que se transfiriera una competencia, luego no existían mecanismos de relación o de vínculo entre el gobierno central y el gobierno seccional correspondiente.

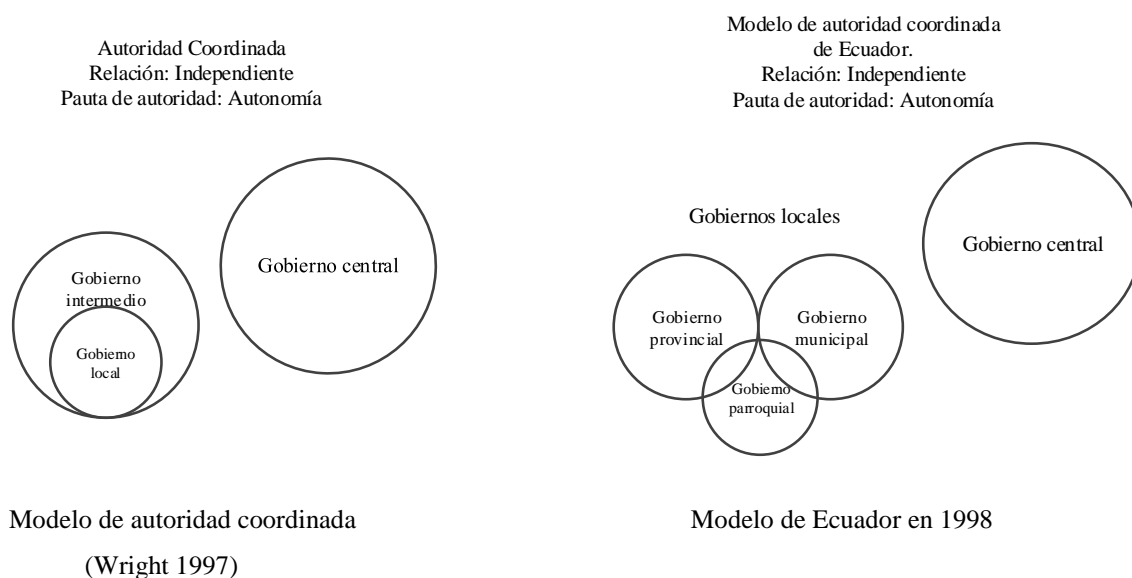
Los municipios de Quito y Guayaquil fueron capaces de asumir ciertas competencias por *la vía de los hechos*, esto es, se arrogaron la ejecución de competencias por sus propios medios, aunque no hubiera una aprobación expresa por parte del gobierno central, como por ejemplo ciertas disposiciones de educación y salud, y otras competencias como la gestión de aeropuertos.

Mediante la Figura 31 se representa el modelo de relaciones intergubernamentales resultante del proceso de descentralización en 1998, que se asemeja al modelo de autoridad coordinada de Wright (1997), con pequeños cambios. El modelo de autoridad coordinada refleja una relación de igualdad y autonomía entre el gobierno central y los

gobiernos intermedios, donde cada nivel tiene ámbitos de actuación propios, de manera que apenas existen espacios de contacto, puesto que la pauta de autoridad que prevalece es la autonomía.

En el modelo de Ecuador de 1998, se mantiene la separación entre el gobierno central y el resto de gobiernos locales, que no operan en relaciones de igualdad, pero sí de autonomía entre los niveles. Por un lado, el gobierno central aparece desconectado de los gobiernos provinciales, gobiernos municipales y los gobiernos parroquiales, que se sitúan como gobiernos locales, sin la existencia de un gobierno intermedio. Esta desconexión hace referencia a que una vez transferidas las competencias, no había mecanismos de relación. Además, aunque el gobierno central realizaba importantes transferencias fiscales, en realidad no estaban vinculadas al ejercicio de competencias y simplemente los gobiernos subnacionales recibían los recursos económicos.

**Figura 31.** Modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador en 1998



Fuente: Elaboración propia

En el interior de los gobiernos locales, el entramado político-institucional refleja una organización en la que normativamente se intenta establecer conexiones entre los tres

niveles —provincias, municipios y parroquias rurales—, que operan en los mismos espacios territoriales, pero en la realidad las conexiones no funcionan. Por un lado, las competencias de las provincias están vinculadas con aspectos rurales y por tanto su conexión se establece con las parroquias rurales. Sin embargo, las provincias no pueden realizar actividades en los municipios salvo en el caso de que se acuerden actividades en conjunto. A su vez, la mitad del Consejo Provincial se conforma de manera indirecta por alcaldes municipales, a pesar de que las competencias de las provincias están desvinculadas con el territorio municipal.

Por otro lado, los municipios están conformados por parroquias urbanas y por parroquias rurales. A partir de la Constitución de 1998 las parroquias se reconocen como parte de la organización territorial del Estado, donde las autoridades políticas son elegidas directamente por la población de la parroquia, pero prácticamente las actividades de este territorio son realizadas por la provincia o por el municipio, de los cuales depende fiscal y administrativamente.

El resultado da lugar a tres niveles de gobierno local, pero el diseño institucional tiene limitaciones y desconexiones respecto a las competencias de cada nivel. Pese al gran número de disposiciones de descentralización que se elaboraron durante la década de los años noventa, ha existido un cierto grado de indeterminación e incluso poca claridad de los objetivos y metas perseguidas para generar un Estado descentralizado.

## **6.2 Las relaciones intergubernamentales bajo la presidencia de Correa**

La situación política e institucional de Ecuador empieza a cambiar a partir del año 2006 con la llegada a la presidencia de Rafael Correa, con el movimiento Alianza PAIS. La candidatura de Correa, aparece como algo nuevo en el espectro político ecuatoriano, avalada por académicos universitarios y por movimientos sociales de izquierda, y con un discurso basado en el rechazo a las políticas neoliberales de los años noventa para establecer una *revolución ciudadana* que recupere el papel del Estado en la generación de políticas económicas y sociales y la reestructuración de las instituciones.

El gobierno de Correa ha sido calificado de muy diversas formas: como un gobierno populista (de la Torre 2008, 2012), como una democracia plebiscitaria (Conaghan 2008) o una democracia delegativa (O'Donnell 1992, 2010). En realidad, los tres calificativos pretenden hacer referencia a una forma de gobernar y un estilo de discurso que tiene unas características determinadas. Una de las primeras características del populismo es que este surge, generalmente, en contextos de institucionalidad frágil y con democracias liberales en crisis que no han garantizado un bienestar mínimo a sus ciudadanos. De este modo, la situación de descontento ciudadano en Ecuador se hace notorio desde la década de los años noventa con los levantamientos populares que sacaron a tres presidentes de sus mandatos, pero también se hace visible mediante la descomposición del sistema de partidos tradicional de los años ochenta y noventa, y el surgimiento de partidos nuevos que entran en la arena política con mucha fuerza para, posteriormente, desaparecer en las siguientes elecciones.

Otra característica relacionada con el populismo es que se trata, ante todo, de un estilo discursivo que aprovecha las fallas de las democracias liberales como estrategia política para alcanzar el poder, basándose en la diferenciación de la sociedad en dos clases antagónicas: la élite y el pueblo (de la Torre, 2008, 2012). El discurso del Presidente Correa incluye este rasgo afín al populismo, en el que incorpora al pueblo, como masas previamente excluidas de la política por los gobiernos neoliberales anteriores y arremete contra las clases pudientes o *pelucones*<sup>78</sup>.

Finalmente, el discurso populista trata de representar la regeneración de los ideales de igualdad de la democracia y contiene una visión sustantiva de la democracia, en muchos casos vinculada con la participación directa del pueblo en las decisiones políticas. En este sentido, la democracia se vuelve plebiscitaria, pues es el *pueblo como mandante* del que emanan las políticas. Así, las consultas al pueblo, ya sea mediante consultas populares o referéndums y mediante demostraciones de presencia en manifestaciones en las calles, se vuelve una parte sustancial de la democracia.

---

<sup>78</sup> Esta expresión es utilizada para hacer referencia a las clases adineradas. Se trata de una expresión de la calle, pero el Presidente suele expresarse en estos términos en las alocuciones hacia la ciudadanía y en los Enlaces Ciudadanos para identificarse con un lenguaje común del pueblo.

Al mismo tiempo que se exhorta a la democracia y a la participación del pueblo, el populismo desconoce el pluralismo social y los procedimientos del Estado de Derecho y la existencia de contrapesos entre los poderes del Estado. De este modo, el populismo es una forma de incorporación política que muestra rasgos democratizadores pero pueden degenerar en formas autoritarias y plebiscitarias de aclamación a un líder construido como la encarnación del pueblo y de la nación. A diferencia de la democracia liberal, que se basa en el gobierno de la mayoría pero no en la unanimidad de opiniones e intereses, en el populismo no existe un campo reconocido para expresar la disensión (de la Torre 2008, 2012). Así, Correa ha mantenido un discurso de desprestigio hacia gran parte de los movimientos sociales que ha conseguido inmovilizar a gran parte de la oposición social.

Lo cierto es que el gobierno de Correa se ha convertido desde el año 2006 en el periodo político más estable y en uno de los presidentes latinoamericanos que más popularidad tiene entre la opinión pública ecuatoriana en los últimos años. Esta popularidad se debe especialmente a la fuerte personalidad y carisma que Correa mantiene en su forma de gobernar y en el personalismo que ejerce dentro de Alianza PAIS y en las instituciones del Estado, lo que provoca que no exista diferenciación entre lo que forma parte de las instituciones del Estado y lo que forma parte del partido.

Esta *hegemonía* sobre el aparato político y sobre las instituciones del Estado se ve reforzada con la práctica eliminación de la representación política opositora. Por un lado, Correa se ha enfrentado con éxito a más de siete votaciones desde el año 2006 hasta la actualidad, que incluyen elecciones presidenciales, consultas para convocar una Asamblea Constituyente, elecciones para la formación de la misma, referéndum para aprobar la nueva Constitución y otro tipo de consultas realizadas a la ciudadanía. En el legislativo ha mantenido una mayoría simple en el primer mandato (2009-2013), que se reforzaba mediante alianzas con otros partidos afines. En el segundo mandato (2014-

2017) mantiene una mayoría de dos tercios de la Asamblea, eliminando de esta forma la representación de grupos opositores en el legislativo<sup>79</sup>.

Además, aunque la elección de los representantes en la Asamblea Nacional tienen un anclaje provincial, el movimiento Alianza PAIS controla parte de las actuaciones de los asambleístas y por tanto se encuentran *alineados* a los postulados nacionales y no tanto a la defensa de los territorios de los que son elegidos como ocurría en los años noventa. Este es un elemento que explica que en los años noventa los diputados se debían más a los territorios y por tanto estaban más a favor de la descentralización, y en la actualidad sus carreras se deben más a las órdenes del movimiento Alianza PAIS y al control que realiza a las posiciones de sus asambleístas (Garman, Haggard y Willis 2001).

De este modo, la concentración de poder en manos del Presidente, unido a la ideología y estilo de gobernar, y la configuración del actual sistema de partidos, donde Alianza PAIS domina la esfera política, son elementos institucionales del nivel macro que afectan y moldean la estructura de las políticas públicas y en las opciones sobre el modelo de Estado. De hecho, el programa de gobierno de Rafael Correa se encuentra fuertemente anclado en un discurso de ruptura con el modelo neoliberal de décadas pasadas, se configura bajo la recuperación del Estado en la capacidad de conducción política, económica y social, lo que sitúa al Estado en un rol de centralidad en las redes de políticas públicas, como mencionaban Daugbjerg y Marsh (1998).

La política de descentralización también se ve afectada por estos elementos macro. Correa asocia el modelo de descentralización *uno a uno* y *a la carta* con las políticas neoliberales de los años noventa, que debilitaron al Estado. Para revertir este Estado *anémico* del neoliberalismo es necesario modificar ese modelo de descentralización. La descentralización contiene así dos mensajes: el primero que hace referencia a la *mala* descentralización de los años noventa y, el segundo, sobre la *buena* descentralización que se está implementando bajo su mandato, que se justifica en ser un modelo más equitativo para los territorios y más democrático.

---

<sup>79</sup> Aunque realmente el primer mandato de Rafael Correa fue en los años 2007 al 2009, la aprobación de la Constitución en el año 2008 considera que las elecciones del año 2009 son el primer mandato para todas las autoridades políticas.

### 6.2.1 El nuevo diseño de la organización territorial del Estado

Con la nueva Constitución del año 2008 se reforman varios aspectos de la organización territorial del Estado y se inicia un nuevo modelo de descentralización que contiene un proceso más claro en cuanto a los aspectos fiscales y administrativos que se transfieren a los gobiernos autónomos descentralizados. El análisis a través de las secuencias de la descentralización de Falleti resultó útil para relatar el primer ciclo de política. Sin embargo, la teoría de las secuencias no se puede aplicar al segundo ciclo de descentralización en Ecuador porque en este segundo modelo la descentralización no empieza desde cero, sino que se rediseña y se adaptan ciertos elementos que ya existían (*path dependence*) y los aspectos principales políticos, administrativos y fiscales del proceso se negociaron durante el periodo del mandato de la Asamblea Constituyente.

Aunque puede observarse un cambio sustancial respecto al modelo de *uno a uno*, se encuentran algunos elementos semejantes y que incluso se mantienen respecto al ciclo anterior, por lo que no se puede considerar una ruptura total. Esto suele ser una consecuencia normal si se atiende a los fuertes efectos del *path dependence*: las instituciones no son fácilmente desechadas aunque las condiciones cambien (Falleti 2005; Pierson y Sckocpol 2008) y las decisiones que se toman en un inicio continúan influyendo en el funcionamiento actual de la institución. Lo que suele ocurrir es que las instituciones tendrán una cualidad de *capas*, esto es, se introducen nuevas iniciativas para abordar demandas contemporáneas, pero agregan, en lugar de reemplazar totalmente a las formas institucionales preexistentes.

Un ejemplo de este *path dependence* es la organización territorial del Estado. Por un lado, una de las grandes apuestas del nuevo modelo de descentralización es la creación del nivel intermedio de gobierno mediante creación de las regiones, que se añaden como un nuevo nivel mediante la unión de dos o más provincias. También los distritos metropolitanos pueden asumir competencias de las provincias y de las propias regiones, por lo que se consideran parte de los gobiernos intermedios. Por otro lado, el resto de planta territorial no tiene sustanciales modificaciones con la continuidad de las provincias, municipios y parroquias y otros gobiernos de régimen especial.

De esta forma, las regiones y distritos metropolitanos son configurados en la nueva organización territorial como niveles intermedios; por otro lado, la provincia, aunque tradicionalmente ha sido nombrada como un nivel intermedio de gobierno, en el actual modelo de descentralización es considerada expresamente como un nivel local, que incluso sigue perdiendo poder frente a los municipios.

### **6.2.1.1 La creación del nivel intermedio a través de las regiones y distritos metropolitanos**

Aunque las regiones y los distritos metropolitanos son niveles de gobierno que todavía no existen, la intención de los legisladores era establecer el nivel de gobierno intermedio a través de éstos. Por las características de sus funciones y competencias son realmente los gobiernos intermedios de la organización territorial de Ecuador. Entre estas características se encuentran:

- Requerir un Estatuto de autonomía para su conformación.

Tanto las regiones como los distritos metropolitanos conforman su nivel de autonomía mediante la aprobación de un Estatuto de autonomía para el que se necesita un procedimiento especial a través de una ley orgánica de la Asamblea Nacional, y ser ratificado en consulta popular por la población, para convertirse en la norma básica dentro de su territorio. La creación de este Estatuto es un elemento diferenciador respecto al resto de niveles de gobierno.

- Función de articulación y coordinación con otros niveles territoriales.

La región es el único gobierno autonómico descentralizado que tiene formalmente expresada la función de articulación y coordinación con los restantes gobiernos autónomos que forman parte de su territorio —provincias, cantones y parroquias— y con el gobierno central (art 31 COOTAD). La región es concebida como la instancia de nivel intermedio capaz de coordinar el nivel local con el nacional. De esta forma, la región hace la función de articulación hacia abajo con los gobiernos que conforman el

territorio regional y de interlocutor hacia arriba con el gobierno central, lo que suele ser considerada como una función correspondiente a un gobierno intermedio.

Esta función coordinadora también se observa cuando se conformen los distritos metropolitanos, dado que deben coordinar sus acciones con las provincias y con las regiones que los circundan (art 247 CRE).

- Formalización de la función articuladora.

La instancia de articulación de carácter general —no sectorial— entre las autoridades de los gobiernos autónomos y el gobierno central está prevista a través de la conformación de un Gabinete Territorial, de carácter consultivo, conformado por los gobernadores regionales y los alcaldes metropolitanos con el Presidente de la República (art. 256 CRE). Dado que las regiones y los distritos metropolitanos no existen, no hay mayor referencia a su funcionamiento, pero se trataría de un Consejo en el que directamente participan los gobernadores regionales y los alcaldes metropolitanos, sin mediación de las asociaciones de gobiernos subnacionales<sup>80</sup>. De este modo, el Gabinete Territorial confirma la posición de gobiernos intermedios que se tiene previsto para las regiones y distritos metropolitanos.

- Por la capacidad normativa.

A pesar de resultar ambigua la redacción sobre la potestad normativa de las regiones y de los distritos metropolitanos, si se atiende al artículo 425 de la Constitución, que expone la jerarquía normativa, se puede observar que tanto las normas regionales como las ordenanzas distritales se consideran con un rango superior al resto de normativa que pueden realizar los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las provincias.

Esta jerarquía normativa de las regiones frente al resto de gobiernos autónomos provinciales y municipales es propia de gobiernos con capacidad de ordenar y coordinar las acciones del resto de gobiernos territoriales que la integran. Igualmente, ocurre con

---

<sup>80</sup> Existen otros Consejos Sectoriales, como el mencionado Consejo Nacional de Competencias o el Consejo Nacional de Planificación, donde participan los miembros elegidos por las Asociaciones gremiales. En el caso del Gabinete Territorial se trata de una representación directa de las autoridades regionales y distritales.

la jerarquía normativa de los distritos metropolitanos que, teóricamente, asumirían parte de las competencias regionales y provinciales. Si las regiones y los distritos metropolitanos tuvieran la misma jerarquía normativa que las provincias y los municipios, las normas que de estos niveles territoriales podrían entrar en conflicto.

- Por el mayor nivel de atribuciones y competencias.

Otra característica distintiva de las regiones y de los distritos metropolitanos como niveles intermedios es que tienen un mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia. La región tiene facultades de planificación y regulación sobre el ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías que influye en las facultades de las provincias, que deben articular sus competencias a lo que se establezca en los gobiernos regionales. Aunque actualmente las atribuciones y competencias de las regiones son ejercidas por el gobierno central, se observa que la previsión es que las regiones establezcan la planificación e intervengan en competencias sobre materias que también forman parte de las provincias pero a una escala mayor.

En el caso de los distritos metropolitanos tienen las mismas atribuciones y competencias que los gobiernos municipales, pero además pueden recibir otras de los gobiernos regionales y de los gobiernos provinciales (art. 87 literal cc, COOTAD). Las competencias que los distritos metropolitanos pueden arrogarse de los otros niveles no se encuentran especificadas.

Todos estos elementos señalan que las regiones y los distritos metropolitanos tienen una jerarquía superior en el diseño de descentralización, asumiendo funciones de gobiernos intermedios, que los diferencia del resto de gobiernos.

No obstante, después de cuatro años de aprobado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), no ha existido ningún movimiento por parte de las provincias para conformar el nivel superior de las regiones. Tampoco existen propuestas en firme para la creación de los distritos metropolitanos de acuerdo a un Estatuto de autonomía por parte de los dos municipios que reúnen las condiciones, Quito y Guayaquil.

Los motivos para el retraso de la creación de las regiones y de los distritos metropolitanos son varios. En el caso de las regiones, su incorporación en el diseño de la organización territorial fue concebida para ocupar un lugar de gobierno intermedio, semejante a las Comunidades Autónomas de España aunque con un menor poder, ya que este nivel de gobierno no tiene capacidad de legislar con el mismo rango que el gobierno central.

Aunque fue una apuesta para modificar la planta territorial del Estado y crear el nivel de gobierno intermedio, en la actualidad el propio gobierno, a iniciativa de CONGOPE, ha introducido una enmienda constitucional que elimina la obligación de crear regiones en el plazo de ocho años<sup>81</sup>. Tanto el gobierno central como CONGOPE consideran que la creación de las regiones no es factible, pero la eliminación del plazo es la forma más sencilla de introducir este cambio constitucional que afecta a la organización territorial del Estado. Suprimir las regiones del texto constitucional implicaría redactar una nueva Constitución. Con la eliminación de este plazo la creación de las regiones queda *sine die*.

Desde CONGOPE se aluden varias razones para renunciar a la creación de regiones. Por un lado existen razones de carácter político, ya que los gobiernos provinciales se verían muy afectados con la creación de un nivel superior, que les restaría poder. Los gobiernos regionales tendrían competencias más amplias que incidirían en el funcionamiento de las propias provincias, situándose como un nivel interlocutor entre las provincias y el gobierno central, lo que disminuiría todavía más el poder provincial. También se considera que existen razones de carácter técnico, ya que la creación de un nuevo nivel de gobierno supone la creación de infraestructuras nuevas, el nombramiento de autoridades para el nuevo nivel y la creación de toda una organización administrativa, el diseño y traspaso de más recursos fiscales, entre otras acciones. Finalmente, se señalan razones de carácter social y cultural, puesto que la construcción de regiones está vinculado también a un proceso de construcción de identidades sociales

---

<sup>81</sup>La solicitud de enmienda constitucional se presentó en julio de 2014 y ha sido aprobada por la Corte Constitucional, junto con otras dieciséis enmiendas. Se encuentra en proceso de debate en la Asamblea Nacional que, de acuerdo con el procedimiento para la modificación de la Constitución, su votación final será en noviembre de 2015.

y culturales que debe generarse para disminuir resistencias desde las propias autoridades y hacia la ciudadanía.

Al respecto, CONGOPE propone que sean las provincias las que asuman el papel de gobierno intermedio dado a las regiones.

Por otro lado, la figura de los distritos metropolitanos, tal y como están concebidos en el COOTAD, tampoco existen. El caso paradigmático es el Distrito Metropolitano de Quito, que tiene mayores posibilidades para avanzar en la adaptación de su normativa mediante el proceso establecido en el COOTAD dada su consideración de Distrito Metropolitano por la ley del año 1993. Actualmente, el Distrito Metropolitano de Quito solo accede a las competencias como cualquier otro municipio, pero el COOTAD permite el acceso a mayor número de competencias para los distritos metropolitanos que se constituyan mediante un Estatuto de autonomía.

Los motivos para no haber presentado la solicitud de constituirse como Distrito Metropolitano de pleno derecho, conforme al proceso establecido en el COOTAD, son principalmente de agenda política. El gobierno de Quito elaboró un proyecto de Estatuto de Autonomía durante el mandato del Alcalde Augusto Barrera (2009-2014), de Alianza PAIS. Sin embargo, presentar un Estatuto de Autonomía ante la ciudadanía y convocar a una consulta popular, con una popularidad muy baja entre la opinión pública no se consideró oportuno. El actual Alcalde de Quito, Mauricio Rodas (2014-2018), del movimiento SUMA, pretende dar continuidad al proyecto de constituirse como Distrito Metropolitano con su propio Estatuto de Autonomía, que se encuentra en elaboración, pero aun no se han considerado los tiempos políticos para presentar el proyecto a la ciudadanía para que coincidan con un momento álgido en la valoración del Alcalde en la opinión pública.

No obstante, existen otros motivos para retrasar la decisión de conformarse como distrito metropolitano. Por un lado, no existen incentivos económicos que puedan interesar para su creación. Los ingresos propios de un gobierno municipal se formulan en los mismos términos que para un distrito metropolitano. Aunque se puede arrogar competencias de las regiones y de las provincias, entre ellas las fiscales, la capacidad recaudatoria de estos niveles no involucraría un cambio sustancial en las finanzas

metropolitanas, por lo que no resulta económicamente atractivo. Por otro lado, no se muestra un interés por atribuirse con nuevas competencias de las provincias o de las asignadas para las regiones dado que la gestión de la ciudad ya resulta un reto.

Además, estas competencias que le pueden corresponder del nivel provincial y regional no están detalladas en la normativa y deberán resultar de un proceso de negociación, dado que las autoridades provinciales no estarán dispuestas a perder parte de sus competencias. Respecto a las competencias que pueden arrogarse del gobierno regional, deben ser negociadas con el gobierno central, que es el que actualmente ejerce las competencias de las regiones. Aunque estas competencias se establezcan y puedan ser asumidas por el distrito metropolitano, el costeo de las mismas paraliza la intención.

El municipio de Guayaquil también reuniría las condiciones para conformarse como distrito metropolitano. Sin embargo, no consta que el gobierno de la ciudad se esté planteando esta opción.

Como consecuencia de no haberse creado las regiones y los distritos metropolitanos, el Gabinete Territorial previsto en el COOTAD como la única instancia formal de consulta entre el Presidente de la República y las autoridades de estos niveles de gobierno, no se va a conformar, al menos, en el medio plazo.

### **6.2.1.2 La histórica debilidad de las provincias**

Los gobiernos provinciales han sido la parte menos beneficiada de la descentralización. En los años noventa, a pesar de las expresiones que se dirigían hacia ellos como gobiernos intermedios, lo cierto es que nunca ejercieron ese papel. Parte de esa debilidad se sigue manifestando en el modelo de descentralización actual, aunque más abiertamente se les posiciona como gobierno local.

El dilema de legitimidad política de los gobiernos provinciales sigue existiendo. De esta forma, al igual que en los noventa, no se ha corregido la desconexión entre la elección del prefecto provincial y las competencias que ejerce este nivel de gobierno. La elección de las prefecturas se considera un aspecto marginal por la mayoría de la

población que vive en los municipios, ya que las provincias siguen ejerciendo competencias en materias vinculadas con el ámbito rural y de las parroquias rurales que se encuentran en su territorio. Así, la provincia no ejerce competencias que abarquen todo el territorio y que le permita una vinculación con todos los electores.

Por otro lado, con la Constitución de 2008, se ha producido una reducción de la autonomía política en la conformación del Consejo Provincial, siendo de carácter indirecto mediante la configuración de los alcaldes municipales y los presidentes de las Juntas Parroquiales del territorio. Esta representación elimina el carácter de elección mixta que tenía desde 1998, manteniendo a los alcaldes e incorporando a los presidentes de las parroquias rurales, que adquieren voz y voto en las provincias.

La tabla 9 muestra la evolución de la disminución de la autonomía política provincial en la forma de elegir al Consejo Provincial, mediante una comparación de la situación que existía en el año 1998 con el cambio ocurrido en la Constitución de 2008. Mientras, los municipios mantienen su autonomía política en su territorio, aunque su poder también aumenta con la representación que mantienen en el Consejo Provincial. Al igual que en la anterior ponderación, la elección directa se pondera con uno (1) por ser el sistema con mayor grado de autonomía política. La elección indirecta se pondera con cero (0) ya que no existe elección por sufragio directo de los ciudadanos y la elección mixta se pondera con medio punto (0,5).

La intención es que esta configuración del Consejo Provincial funcione como instancia de coordinación territorial, aunque se realiza restando autonomía política a las provincias. A su vez, aumenta el poder de representación de los municipios y de las parroquias rurales que asumen, aparte de la participación y control social, un rol de ejecutores.

**Tabla 9.** Evolución de la ponderación nivel de autonomía política órganos subnacionales: ejecutivos y legislativos provinciales y municipales en 2008

		<b>Ponderación</b>	<b>1998*</b>	<b>2008*</b>
<b>Provincia</b>	Prefecto	Elección directa	1	1
		Elección directa	1	
	Concejo Provincial	Elección indirecta	0	0
		Elección mixta	0,5	0,5
<b>SUMA PONDERACIÓN PROVINCIAL</b>			<b>1,5</b>	<b>1</b>
		<b>Ponderación</b>	<b>1998*</b>	<b>2008*</b>
<b>Municipio</b>	Alcalde	Elección directa	1	1
		Elección directa	1	1
	Consejo Municipal	Elección indirecta	0	
		Elección mixta	0,5	
<b>SUMA PONDERACIÓN MUNICIPAL</b>			<b>2</b>	<b>2</b>

\*Los años coinciden con la aprobación de las Constituciones

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la potestad normativa es igual tanto para los Consejos Provinciales como para los Concejos Municipales, esto es, emitir ordenanzas, por lo que los dos niveles tienen igual nivel normativo y no existe ninguna diferencia de potestad regulatoria respecto al nivel que se supone superior. Esto, unido a la menor facultad de recaudación fiscal, hace que el nivel provincial se encuentre en una posición de debilidad frente a los municipios, que se mantiene desde los años noventa.

### **6.2.1.3 El aumento de unidades subnacionales**

El aumento del número de gobiernos subnacionales puede producirse de forma vertical, a través de la agregación de niveles de gobierno, o bien de forma horizontal mediante la creación de más unidades de gobierno en cada nivel.

El proceso es el resultado histórico de una multitud de variables políticas y socio-económicas de cada país. De esta forma, la creación de nuevos niveles de gobierno en un Estado puede responder a un diseño de ampliación del espacio de representación en un sistema democrático o responder a demandas de autodeterminación de territorios con extenso pasado de auto-gobierno o con particularidades culturales, de forma que se crean espacios políticos de representación que canalizan y procesan este tipo de demandas.

Determinados instrumentos de financiamiento pueden también fomentar una más alta fragmentación. Una consecuencia, generalmente no deseada, del diseño de transferencias fiscales es la proliferación de gobiernos subnacionales, cuando se conceden transferencias de igual cuantía garantizan un nivel mínimo a todos los gobiernos subnacionales —es decir, no están ajustadas por los niveles de población—. Este hecho incentiva la división de estos gobiernos en dos o más unidades más pequeñas, cada una de las cuales tendría autonomía política y el derecho a recibir las transferencias fiscales desde el gobierno central (Eaton, Kaiser y Smoke 2010:52).

El modelo territorial de Ecuador da lugar a un mapa institucional complejo con más de 1.000 unidades de gobierno entre las provincias, los municipios y las parroquias rurales. La proliferación del número de unidades subnacionales se puede explicar por los incentivos que se encuentran en tanto en las transferencias fiscales, como una estrategia con la cual se reclaman nuevas formas de representación, mayor oferta de empleo estatal y más recursos económicos.

En el año 1993 Ecuador se dividía en veinte provincias, a las que se sumó en el año 1995 el territorio de Galápagos. En el año 1997 se constituye la provincia de Francisco de Orellana, en el oriente del país, y en el año 2008 se constituyen las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, como territorios escindidos de Guayas y

de Pichincha respectivamente, lo que hace un total de 24 provincias. En un país donde la confrontación electoral se dirime en las provincias, esto significó asestar un duro golpe a partidos que han controlado tradicionalmente dichos espacios: la ID y la DP-UDC en Pichincha y el PSC, PRIAN, PRE en la provincia del Guayas. Más todavía cuando se trata de las provincias con mayor magnitud electoral con 14 y 18 representantes al Congreso Nacional, respectivamente (Machado Puertas 2008).

También el número de municipios ha aumentado en los últimos veinte años. Así, en 1993 existían 179 municipios, que aumentaron a 210 en 1997. En el año 2004 ya eran 216 para finalmente, mantenerse en 221 desde el año 2008 hasta la actualidad.

Tanto la creación de provincias como la creación de nuevos cantones debe pasar por la aprobación de la Asamblea Nacional, lo que hace difícil que desde el año 2008 aumente el número de estas unidades de gobierno, y se añada a las dificultades de reunir los requisitos de población, de extensión territorial y procedimiento de informes para crear nuevas provincias y cantones.

Sin embargo, el aumento de unidades de gobierno es especialmente significativa en el caso de las parroquias rurales. La creación de parroquias resulta un proceso más sencillo puesto que solo necesitan la aprobación por el cantón correspondiente. Esta facilidad da como resultado que el ritmo de constitución de parroquias rurales ha sido más vertiginoso, incluso no cumpliendo con ciertos preceptos legales actuales como el número de población. De esta forma, en el año 2006 existían 713 parroquias; en el año 2008 ya habían subido a 746. En el año 2010 ya eran 779 y en el año 2014 existen 816 parroquias constituidas. La fragmentación de un municipio en más parroquias tiene beneficios, tanto para el municipio como para la parroquia rural creada, dado que aumenta la asignación de recursos que corresponde por las transferencias fiscales, de lo que se aprovecha tanto el municipio correspondiente como a la nueva parroquia rural.

Frente a esta fragmentación de unidades de gobierno, se ofrece la posibilidad de fusión de unidades de gobierno, especialmente en el nivel municipal y parroquial, para lo que se establecen incentivos económicos. Sin embargo, los incentivos a la creación de nuevas unidades políticas y fiscales son más fuertes e importantes y contrarrestan la

potencialidad de fusión que supondría la eliminación, no solo de los recursos económicos, sino también de cargos políticos y, por tanto, de cuotas de poder.

### **6.2.2 El modelo de descentralización política, administrativa y fiscal**

Los procesos de descentralización conllevan una transferencia de competencias y recursos políticos, administrativos y fiscales, desde el nivel de gobierno central —o nacional— a un nivel —o varios niveles— de gobierno subnacional, lo que genera diferentes grados de autonomía.

En Ecuador, la descentralización política se mantiene vigente desde los años ochenta con la posibilidad de elegir autoridades locales mediante elecciones y la posibilidad de crear normas propias para su territorio. Esto supone que las autoridades locales tienen autonomía para decidir sobre su propia organización y sobre su propia política local, dentro del marco de la Ley. Aunque las normas de los gobiernos subnacionales son de rango inferior a las del gobierno central, esto es consecuente con un Estado unitario, por lo que no debe considerarse como una reducción de la capacidad de tomar decisiones políticas.

Sin embargo, la autonomía política depende en gran medida del alcance de la legislación estatal. Si la normativa estatal regula las materias hasta el punto de establecer actividades pormenorizadas para los gobiernos autónomos descentralizados, la autonomía de estos gobiernos se estará limitando. Por tanto, la cuestión es hasta dónde debe el gobierno central establecer las líneas básicas de regulación y gestión para el funcionamiento de las competencias sin que suponga una disminución de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

La descentralización administrativa se basa en la asignación de competencias a cada uno de los niveles de gobierno y la transferencia de estas competencias, sin la posibilidad de negarse o renunciar a estas competencias asignadas. De esta forma, este modelo rompe con la descentralización *uno a uno*, estableciendo un listado de competencias para cada nivel de gobierno. Cada uno de los gobiernos son tratados por igual y no existen, formalmente, relaciones asimétricas de unas provincias con otras o

de unos municipios con otros. El objetivo es que todos los niveles tengan asignadas unas competencias que se deben cumplir en todos los territorios por igual, haciendo que los ciudadanos tengan los mismos servicios independientemente de dónde vivan. De esta forma, la política de descentralización pretende configurar un desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional para garantizar el *buen vivir* y la equidad inter-territorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población (art. 106 COOTAD).

Sin embargo, las materias de las competencias que se han transferido como cooperación internacional, riego y drenaje o tránsito y transporte tienen un bajo perfil en la configuración de las políticas sociales, por lo que no responden a grandes servicios públicos —como competencias vinculadas a la educación o a la sanidad— que puedan modificar los patrones de desarrollo en cada uno de los territorios. Igual ocurre con el resto de competencias que se tiene previsto transferir, como la explotación de áridos y pétreos, la gestión ambiental, o la gestión de los cuerpos de bomberos. Más importantes son las transferencias de fomento productivo, vialidad y de patrimonio cultural, que conllevan establecer acciones vinculadas con la gestión y resolución de políticas de mayor alcance social.

La asignación de estas competencias con bajo contenido social es una consecuencia de la reticencia del gobierno central para transferir materias importantes de cara a la ciudadanía, ya que las políticas asociadas en los ámbitos de educación, salud, hábitat y vivienda tienen más impacto en la opinión pública y se pueden *capitalizar* en términos de gestión del gobierno central. Una muestra de esta reticencia del gobierno central para descentralizar políticas con un alto contenido social es la enmienda constitucional presentada en el año 2014 para eliminar la competencia de planificar y construir infraestructura social en los ámbitos de educación, salud, hábitat y vivienda a favor de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de forma que regrese al ámbito del gobierno central.

La transferencia de competencias se establece a través de un órgano multilateral, el Consejo Nacional de Competencias, que está conformado por representantes del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, mediante la representación de las

asociaciones territoriales. En el Consejo, las resoluciones de las transferencias se han aprobado por unanimidad, incluso cuando el diseño de la transferencia de las competencias se realiza sin contar con las asociaciones representantes de los gobiernos subnacionales, CONGOPE, AME y CONAGOPARE, que en algunas ocasiones conocen el contenido de la resolución en el mismo Pleno. Dado que todos los miembros pertenecen al partido de gobierno, se debe considerar la existencia de intereses partidistas por encima de los intereses de los gremios representados, puesto que sus carreras políticas dependen de la aceptación de los mandatos del partido.

A pesar de que el Consejo Nacional de Competencias es la principal instancia del proceso de descentralización que reúne a los diferentes niveles territoriales, el papel del Consejo en el proceso de implementación de la descentralización es todavía marginal. En primer lugar, porque el diseño de las transferencias de competencias y las propuestas de resolución de las transferencias son realizadas desde la Subsecretaría de Descentralización de la SENPLADES. Una vez elaborada, se remite al Consejo Nacional de Competencias y se convoca a una reunión del Pleno, con todos sus integrantes, para que sea aprobada.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de Competencias comenzó a funcionar desde el año 2011 con una estructura mínima de técnicos, y no ha sido hasta el año 2014 que la estructura de gestión ha sido aprobada y se ha dotado de un equipo completo de técnicos para asumir sus funciones. La principal tarea del Consejo Nacional de Competencias durante sus primeros años ha sido la implementación del programa de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales por el cual se han coordinado acciones de formación y capacitación con los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales para asumir las competencias transferidas. Esta restricción de recursos humanos motivó que la Subsecretaría de Descentralización asumiera la tarea de liderar el proceso de descentralización que correspondía al Consejo.

### **6.2.2.1 El diseño de las transferencias de competencias administrativas**

El nivel meso revela la estructura diseñada en el sistema de competencias y sitúa a los actores en una red. El modelo de descentralización condiciona la estructura de las relaciones intergubernamentales dado que la normatividad configura posiciones de los diferentes gobiernos territoriales y diferentes recursos para la gestión de sus competencias. Cuando se describe la competencia y se resaltan las posiciones del gobierno central y de los gobiernos subnacionales a través de un gráfico, se puede establecer un análisis de las relaciones que se enmarcan en cada una de las competencias y se puede realizar un análisis de conjunto.

El análisis de cada una de las competencias transferidas muestra un posicionamiento similar de los actores y de sus facultades, que caracteriza un modelo de entender la descentralización y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y se percibe un diseño similar de actuación en la estructura de la red intergubernamental.

A través de las tres competencias estudiadas se observa que, a pesar de que el número de actores en una competencia puede llegar a cinco instituciones diferentes por parte del gobierno central, en realidad no hay una participación de todas las entidades, ni tampoco existen formalmente relaciones entre ellas. Por parte de los gobiernos subnacionales, aunque el número de unidades puede ser amplio, se considera que cada nivel de gobierno conforma un único actor en la red, pero las relaciones que mantienen con el gobierno central son reducidas, puesto que el principal vehículo de articulación entre ellos son los diferentes planes y normativa a la que debe adecuarse la competencia.

Esto hace que las redes de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno contienen elementos tanto de una «comunidad política» como de una «red de asuntos» (March y Rhodes 1992), dado que se puede caracterizar como una red cerrada en la que participa un reducido número de gobiernos con un cierto grado de formalización, pero a la vez las relaciones entre los actores son escasas y se basan más en las consultas que en la toma de decisiones.

El análisis de cada una de las competencias muestra una distribución de las facultades y un posicionamiento similar de los actores, que revela una estructura y caracteriza un modelo de entender la descentralización y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

De este modo, la facultad rectora, entendida como la capacidad de realizar políticas públicas y establecer las líneas estratégicas, es realizada principalmente por el gobierno central. La facultad de rectoría se concreta, especialmente, en la elaboración de las normas con rango de ley. Los gobiernos subnacionales también tienen la facultad de rectoría en las competencias asignadas, pero su acción se concreta en la elaboración de ordenanzas ajustadas a la ley nacional.

La facultad de planificación trata de establecer objetivos a cumplir en los años siguientes por cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, el gobierno central ejerce la dirección de la planificación en varios sentidos. El primero, a través del Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos y estrategias deben seguirse tanto por el resto de órganos del ejecutivo nacional como por los gobiernos subnacionales. Así, la planificación nacional que se elabora por cada una de las competencias debe estar acorde con el Plan Nacional para el Buen Vivir. A su vez, los gobiernos subnacionales deben establecer sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) vinculados con el Plan Nacional y, para cada una de las competencias asumidas, debe realizar su planificación, adaptada a su PDOT y a la planificación nacional de cada materia. En algunas ocasiones, una competencia tiene más de un plan nacional al que deben sujetarse la planificación local.

El resultado es una articulación de la planificación compleja, aun cuando los planes tienen una vocación interinstitucional y recogen acciones y recomendaciones aplicables a otros niveles de gobierno territoriales, no existen mecanismos de coordinación que permitan este tipo de implementación.

La facultad de regulación se traduce en la capacidad de dictar todo tipo de normas necesarias para el desarrollo de la materia. Se diferencia de la facultad rectora en que consiste en establecer la normativa de desarrollo o de carácter más técnico. De igual forma, el desarrollo de esta normativa también recae en el gobierno central, que no solo

emite la legislación básica, sino que también toda la normativa de desarrollo, llegando a establecer el rol de los gobiernos locales. El alcance de esta facultad de regulación es importante, puesto que determina la autonomía de los gobiernos subnacionales y establece el margen de decisión para establecer sus propias políticas.

Una muestra de ello son las propias resoluciones de transferencia de las competencias, que establecen taxativamente las actividades que corresponden a cada uno de los niveles territoriales, incluso llegando al orden de tareas, por lo que determinadas facultades vienen absolutamente normadas sobre qué corresponde realizar. Por ejemplo, esto se puede observar en la competencia de cooperación internacional, que en la facultad de gestión se indica que los gobiernos subnacionales deben realizar mapeos de actores en sus respectivos territorios, lo que supone una injerencia en las actividades de gestión.

Los gobiernos subnacionales deben realizar su propia normativa, pero ajustada a las disposiciones emanadas por el gobierno central, por lo que reproduce lo que ya está ordenado desde el gobierno central y adquiere un carácter de «legislación espejo» uniforme en los diferentes niveles subnacionales (Opeskin 2001).

La facultad de control también se ejerce de manera prioritaria por el gobierno nacional, que además de establecer las pautas para el seguimiento de las competencias que realizan sus órganos nacionales, también establece pautas de control para las actividades de los gobiernos subnacionales.

En el caso de la gestión, las transferencias establecen una lista detallada de las acciones consideradas en cada uno de los casos estudiados, dejando poco margen de maniobra a la gestión de los gobiernos subnacionales y, en este caso, limitando su autonomía para decidir cómo establecer sus resultados.

Esta forma de distribuir las competencias, en las que dos o más niveles de gobierno ejercen la titularidad de las facultades en sus respectivos territorios, pero siempre observando la facultad del gobierno central, deja poco margen de decisión para los gobiernos subnacionales.

Así, la competencia de cooperación internacional concierne a todos los niveles de gobierno pero su estructura revela la dependencia de las acciones de los gobiernos subnacionales sobre lo que establezca el gobierno central. Igual ocurre con la competencia de riego y drenaje transferida a los gobiernos provinciales, en la que las facultades del gobierno central establecen la mayoría de las decisiones que pueden tomarse en esta política, por lo que a los gobiernos provinciales no les queda más que diseñar su facultad territorial en función de lo establecido por el gobierno central. En la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial, cuyos protagonistas son los gobiernos municipales, se evidencia una estructura vertical en función de las normativas nacionales.

Esta estructura muestra cómo la reestructuración de funciones, competencias y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales fortalece la posición del centro. La rectoría, la planificación, y la regulación configuran una gestión *vertical y descendente* que es utilizada para alcanzar los objetivos nacionales, condicionando la acción de los gobiernos subnacionales. Esta concentración de responsabilidades en un nivel de gobierno favorece la coherencia y unidad de criterio entre los actores públicos, pero resta capacidad de autonomía a los gobiernos subnacionales.

Con frecuencia, los objetivos de los planes se superponen, no existe diferenciación funcional entre las distintas administraciones y el resultado tiende a ser una política descoordinada o cuya coordinación depende de criterios menos formales. A menudo, la coordinación se manifiesta en controles estatales. Esto ocurre por ejemplo con la competencia de riego, cuyos planes provinciales son revisados y aprobados por el ente rector a nivel nacional, la Secretaría Nacional del Agua. Lo que se produce es una situación de atomización de las actividades de los gobiernos locales, encargados solo de ejecutar lo ya diseñado por el gobierno central.

Como consecuencia se tiene que las entidades territoriales tienen muy reducidas competencias normativas, que las competencias sobre prestación de servicios son determinadas en forma detallada por leyes nacionales y deben limitarse a emitir planes u ordenanzas alineadas a lo definido en la ley, encargándose de cumplir las tareas

definidas centralmente, lo cual reduce el margen de autonomía para la toma de decisiones locales.

A pesar de la posición e importancia de la descentralización para establecer un desarrollo equitativo en los territorios, desde la propia constitución se definió un modelo orientado al cumplimiento de propósitos nacionales. Los gobiernos autónomos descentralizados se conciben únicamente como ejecutores de las políticas diseñadas desde el gobierno central, con un relativo margen de autonomía en la gestión, toda vez que las políticas transferidas deben alinearse a las definiciones nacionales.

A pesar de ello, la necesidad de coordinación y de cooperación entre los niveles locales se hace evidente. De hecho, el COOTAD y las resoluciones de transferencias de competencias del Consejo Nacional de Competencias señalan que los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales deben coordinarse para llevar a cabo sus facultades, en un sentido de obligación de las partes. Sin embargo, los mecanismos de coordinación, colaboración, concurrencia —en el sentido de participación— o articulación no están diseñados, a pesar de los continuos llamados a la coordinación que se realizan en la normativa. Se entiende que esta coordinación y cooperación se realizará en reuniones entre autoridades que tengan que intervenir conjuntamente en un territorio, o bien entre técnicos encargados de las competencias, para que los asuntos salgan adelante en la gestión intergubernamental.

Aunque normativamente no se contempla la creación de órganos para generar espacios de intercambio, de coordinación o cooperación de carácter político entre los diferentes niveles de gobierno, como comisiones sectoriales, se considera la existencia de otro tipo de instrumentos de carácter técnico en los que se organiza la cooperación o colaboración entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y entre los propios gobiernos locales. Estos mecanismos no están orientados a la toma de decisiones, sino a establecer relaciones más prácticas, como la formulación de proyectos, la realización de convenios específicos o la revisión y control de lo ejecutado por los gobiernos subnacionales.

Se trata, por tanto, de una coordinación a la «sombra de la jerarquía» o una «coordinación jerárquica» (Scharpf 1993) en la que el gobierno central ejerce el control

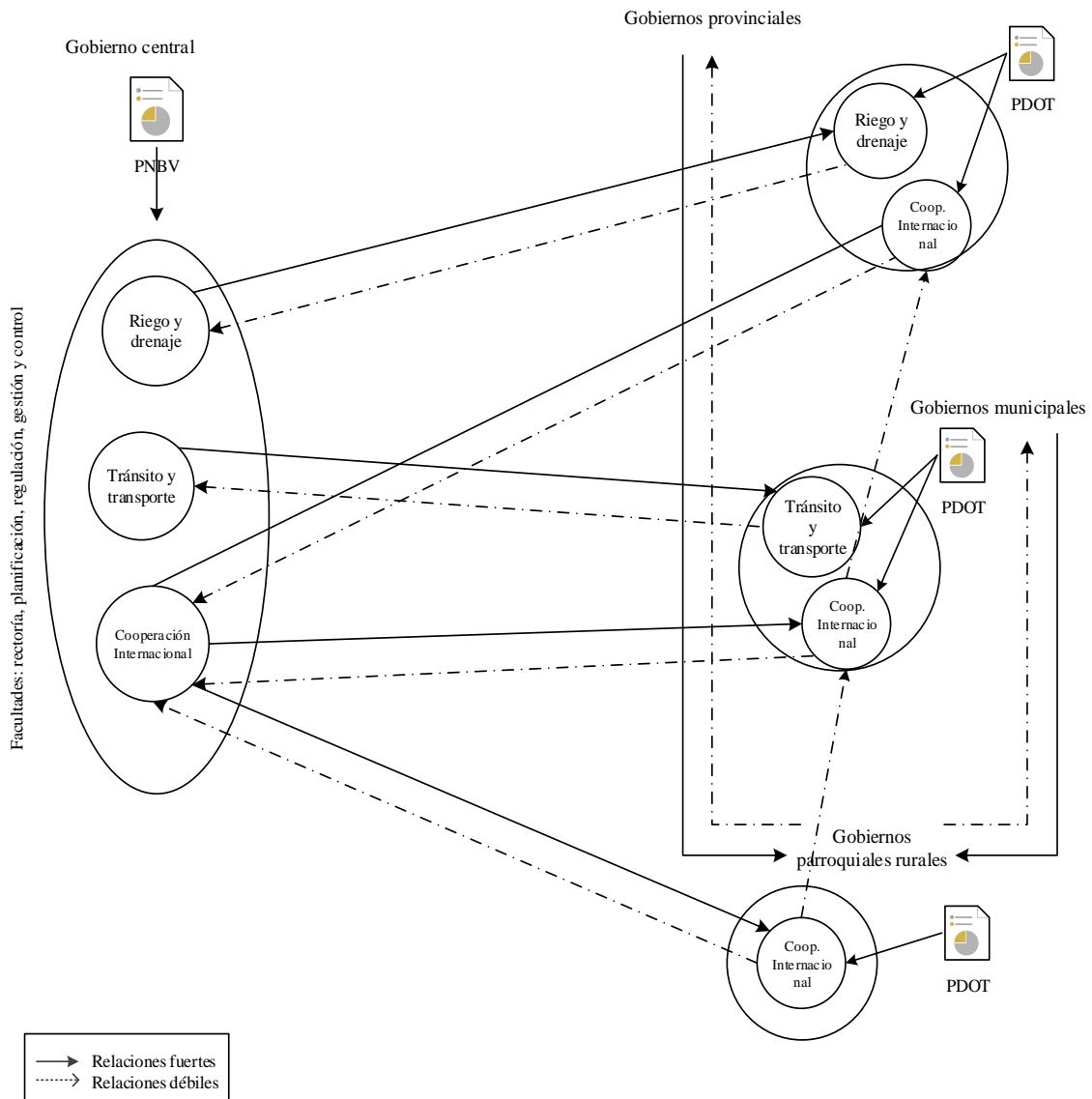
de la hechura de políticas públicas en todo el trayecto intergubernamental, de una manera vertical y con una regulación dura, especialmente en las actividades del control jerárquico legal. Sin embargo, ello no significa que necesariamente esa exigencia de coordinación se satisfaga.

La figura 32 es un esquema de las tres redes de competencia analizadas que muestra la estructura general o común del diseño de transferencias. Las tres competencias descentralizadas responden a un modelo que centraliza la toma de decisiones en el nivel de gobierno central. El resultado de la estructura que se obtiene se asemeja a una red que se gobierna a través de una «organización líder», según el modelo propuesto por Provan y Kenis (2008, 2009). En esta estructura, la red está liderada por una organización principal que administra o coordina las actividades del resto de miembros para alcanzar sus objetivos. El proceso de toma de decisiones de la red está centralizado por las características de la organización líder, especialmente por sus recursos y legitimidad para desempeñar este rol de liderazgo.

Así, el gobierno central ejerce la posición de organización líder en las relaciones de las competencias transferidas con los gobiernos autónomos descentralizados. Las atribuciones del gobierno central influyen más en las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, por eso la relación es más fuerte. Sin embargo, aunque las relaciones son recíprocas, los gobiernos autónomos descentralizados no tienen capacidad de influencia sobre el gobierno central, y por eso se considera que la relación es más débil.

Este diseño institucional de las transferencias revela la posición de poder que adquiere el gobierno central en la gestión de las competencias. En este sentido, se advierte una tendencia a la configuración jerárquica de las relaciones intergubernamentales, donde existe una relación asimétrica de poder entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Figura 32. Estructura general de las tres competencias analizadas



Fuente: Elaboración propia

Se sigue así un modelo de relaciones vertical, donde el peso del gobierno central —nivel de centralidad de la red— es significativa frente al resto de niveles de gobierno.

### 6.2.2.2 El diseño de las transferencias fiscales

Las relaciones intergubernamentales fiscales muestran una importante dependencia de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, que se han constituido en la piedra angular de las relaciones fiscales en Ecuador.

Por el lado de los ingresos, se mantiene una considerable centralización de la capacidad de recaudación de tributos en el gobierno central, con una limitada descentralización hacia los gobiernos subnacionales. Entre éstos, existe una marcada diferencia de recaudación entre los municipios, que pueden recaudar más impuestos y tasas y se encuentran en mejor situación fiscal que las provincias. Este esquema de capacidades de ingresos propios de las provincias y de los municipios se mantiene desde los años noventa, sin que se haya modificado por el actual modelo de descentralización fiscal.

En cuanto a las transferencias que realiza el gobierno central a los gobiernos subnacionales, el modelo actúa bajo un esquema relativamente sencillo y previsible de lo que los gobiernos autónomos descentralizados pueden recibir cada año, por lo que no se presentan controversias y éstas representan la fuente de ingresos más importante de los gobiernos subnacionales. Toda la variedad de transferencias que se realizaban en los años noventa han sido sustituidas, en su mayor parte, por el modelo de equidad. Este es un aspecto importante, puesto que el modelo de equidad ha transparentado las cuantías y la distribución de las transferencias que se asignan a cada nivel de gobierno, haciendo más comprensible el modelo.

El *modelo de equidad* mantiene, con ciertos cambios, los derechos adquiridos de las transferencias fiscales de los años noventa. Lo que cambia es que las reglas están claras y se ha reducido la cantidad de normas de transferencias fiscales en una sola, pero aun así lo que trata es de garantizar el monto que antes recibían sin estar ligado a ninguna actividad competencial. Bajo este modelo de equidad, las transferencias son mínimamente condicionadas un gasto general y no a una descentralización administrativa.

Por otro lado, la claridad en la distribución de las transferencias tiene un efecto positivo, y es que el gobierno central no tiene el poder de establecer unilateralmente o modificar la mayor parte de los términos de las transferencias intergubernamentales —por ejemplo, nivel, y condiciones— ni se requiere la participación legal de las subunidades. El modelo está establecido en su mayor parte desde el COOTAD, que es una ley orgánica aprobada por la Asamblea Nacional, por lo que si se desea realizar modificaciones al modelo deben realizarse con la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea. De esta forma, se evita que el gobierno central pueda realizar cambios unilateralmente, aunque dada la hegemonía de Alianza PAIS en la Asamblea, donde mantiene durante el periodo 2013 al 2017 una mayoría de dos tercios de los representantes, esto sería posible.

Dado que el mecanismo de transferencia por el modelo de equidad es transparente, apenas se producen relaciones entre los niveles de gobierno para su gestión. Como establece Cicuéndez (2006), en este tipo de transferencias condicionadas en bloque, las interacciones entre el nivel central y los gobiernos subnacionales son más frecuentes en la fase de formulación. De hecho, para establecer el modelo de equidad se realizaron intensas negociaciones para que el modelo respetara las asignaciones que venían recibiendo en los años noventa. Así, surge el mecanismo de establecer el año 2010 como año base para el cálculo del monto A como monto fijo a transferir, que corresponde a las transferencias correspondientes a los veinte fondos de los años noventa y las transferencias resultantes de la Ley del 15%. Los gobiernos provinciales y municipales impusieron este tramo alegando *un derecho adquirido*.

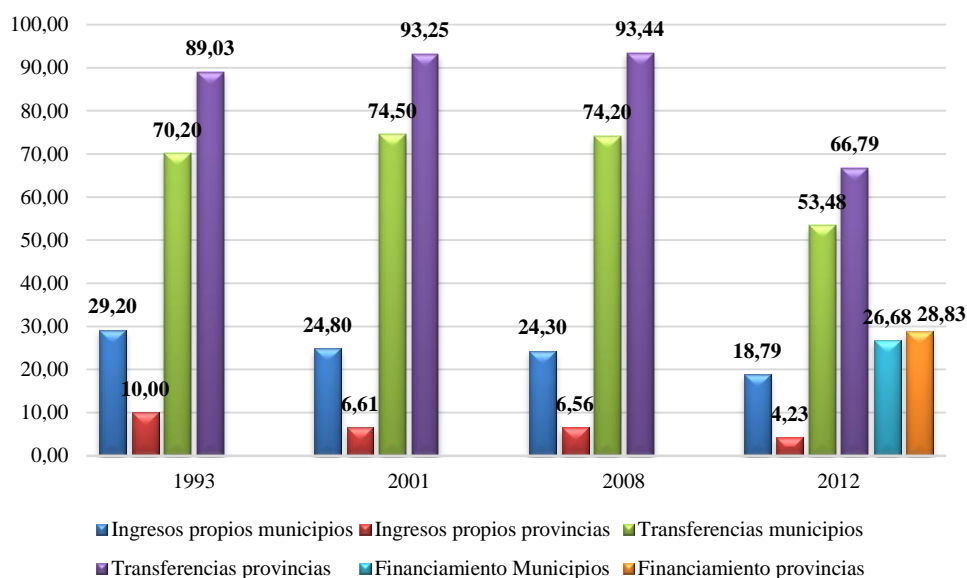
Si se realiza una comparación entre las transferencias que recibían en el modelo de descentralización de los años noventa y las transferencias que se asignan actualmente, se puede afirmar que los recursos asignados por el gobierno central continúan siendo muy importantes respecto a la capacidad de ingresos. La figura 33 muestra la evolución de los ingresos y transferencias recibidas por los municipios y provincias en los dos modelos de descentralización.

Durante los años del primer modelo de descentralización —el gráfico muestra los años 1993, 2001 y 2008— los ingresos propios, tanto de las provincias como de los

municipios fueron disminuyendo su porcentaje de participación en los ingresos totales. Mientras, las transferencias provenientes del gobierno central aumentaron hasta alcanzar más del 74% en los municipios y más del 93% en las provincias.

En el modelo de descentralización actual —el gráfico muestra el año 2012— el porcentaje de participación de los ingresos propios y de las transferencias se encuentra distorsionado por la introducción de la financiación, principalmente créditos financieros. Aun así, la capacidad de ingresos propios provenientes de la recaudación de impuestos y tasas se ha reducido tanto en el nivel municipal como en el provincial. Si se suman las transferencias y créditos financieros en el nivel municipal se alcanza el 80,16% de los ingresos totales y en el caso de las provincias, alcanza el 95,62%, lo que en conjunto representan casi las mismas cifras que las transferencias en los años noventa.

**Figura 33.** Evolución de ingresos y transferencias en provincias y municipios (% ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia con datos de BdE (2009) y del Sistema de Información Municipal (2012)

Esta diferencia entre los ingresos propios y los ingresos por otras fuentes —transferencias y endeudamiento— indican la reducida capacidad de los gobiernos subnacionales, tanto provincias como municipios, de generar ingresos propios, que se mantiene en el tiempo. Principalmente, esto es debido a que la distribución del sistema impositivo no ha sido modificada desde los años noventa, manteniéndose igual en el actual modelo de descentralización. Pero también se debe a que los gobiernos subnacionales tienen asegurados los recursos necesarios para su mantenimiento, por lo que no necesitan trasladar los efectos políticos negativos de la recaudación de impuestos a sus ciudadanos.

Por otro lado, la excesiva dependencia de los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales está produciendo problemas de responsabilidad fiscal, puesto que estimula en la práctica la pereza de los gobiernos subnacionales, pues saben que independientemente del esfuerzo que realicen por obtener ingresos propios, contarán con recursos suficientes para cubrir sus gastos.

Así, el actual diseño financiero y las relaciones intergubernamentales de él resultantes no garantizan la autonomía suficiente a los gobiernos subnacionales para aumentar su capacidad en la toma de decisiones.

### **6.2.3 El modelo de relaciones intergubernamentales**

Las estructuras de interacción que se muestran en las transferencias de competencias administrativas y fiscales en el proceso de descentralización que se realiza desde el año 2008 y hasta el año 2014, proporcionan información suficiente para caracterizar un modelo general de las relaciones intergubernamentales en Ecuador.

Si se atienden a los modelos de Wright (1997) se puede considerar que las relaciones que ocurren en Ecuador responden a la representación del modelo de autoridad inclusiva, con algunas modificaciones. El modelo de autoridad inclusiva se caracteriza por unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va, por lo general, en el sentido de arriba hacia abajo, y la ampliación de poder de uno de

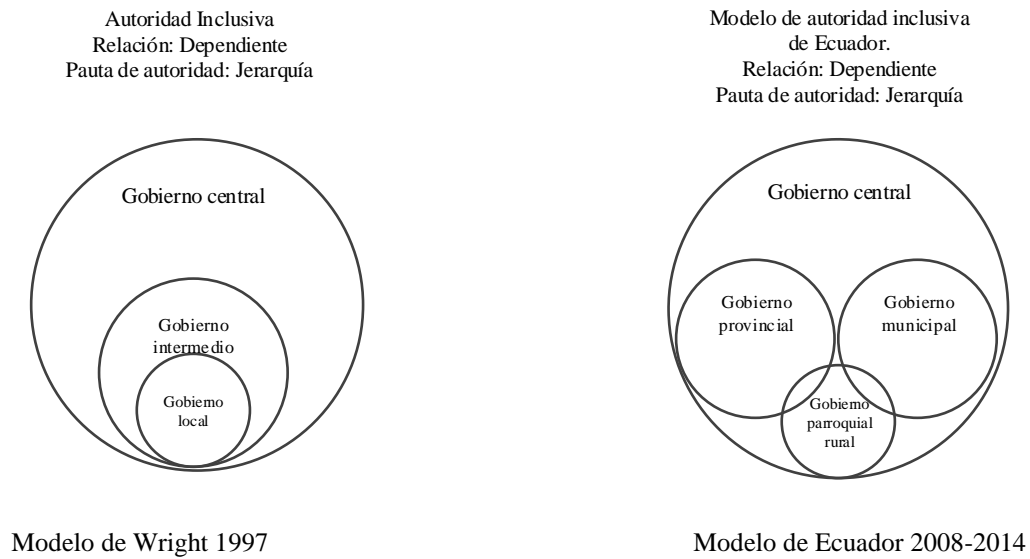
los niveles resulta en la reducción de poder de los demás o en una ampliación generalizada, con una naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad (Wright 1997). En este sentido, las relaciones de dependencia implican que el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas.

En Ecuador, el modelo de relaciones intergubernamentales sigue el mismo esquema de autoridad inclusiva, aunque presenta algunas modificaciones. El gobierno central aplica su pauta de autoridad sobre los gobiernos locales —provincias y municipios— toda vez que el gobierno intermedio no existe. Tanto los gobiernos provinciales como los gobiernos municipales son dependientes a la vez del gobierno central, tanto para la implementación de las competencias que les corresponden, como en términos fiscales. Por otro lado, las parroquias rurales, en una situación de mayor debilidad, son dependientes tanto de las provincias como de los municipios para establecer una gran parte de sus competencias, que en varios casos, tienen funciones subsidiarias de las de las provincias o municipios.

Los escasos avances en los instrumentos intergubernamentales han estado caracterizados por el establecimiento de mecanismos de coordinación y control intergubernamental, basados en la jerarquía antes que en el consenso y la cooperación interterritorial.

La figura 34 compara el modelo de autoridad inclusiva de Wright con el modelo propuesto para Ecuador. El gobierno central aparece como el nivel prominente dentro de las relaciones intergubernamentales. Las provincias y municipios aparecen al mismo nivel, pues se considera que la provincia no ejerce de nivel intermedio y se sitúa al mismo nivel local que los municipios. Entre ambos, gobierno provincial y gobierno municipal, no existen tampoco relaciones, por lo que se puede afirmar que las experiencias de coordinación y articulación entre gobiernos subnacionales son muy limitadas. El gobierno parroquial rural es doblemente dependiente de las provincias y de los municipios, pues la mayor parte de los servicios son prestados por estos niveles de gobierno.

**Figura 34.** Modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, las relaciones intergubernamentales en Ecuador se basan en un modelo de gestión descentralizada de tareas donde el gobierno central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central, con un limitado nivel de autonomía.

## CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

---

La investigación sobre las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador se concentra en las relaciones entre los niveles de gobierno bajo la presidencia de Correa durante los años 2008 al 2014. Sin embargo, para entender el modelo que surge en este periodo es necesario exponer los rasgos más sobresalientes de la descentralización de los años noventa y así observar los cambios.

Como se mencionaba en el inicio de la investigación, los procesos de descentralización se alargan en el tiempo y se producen ajustes entre los diferentes niveles gubernamentales como consecuencia de cambios históricos, políticos, económicos y sociales propios de cada país. De esta forma, no es extraño que se pueda hablar de un proceso de descentralización en Ecuador que comienza desde los años ochenta y que sigue produciendo modelos de relaciones entre sus actores en la actualidad. El mismo fenómeno se puede observar en las diferentes fases de relaciones intergubernamentales por las que atravesó Estados Unidos y que dieron lugar a establecer tipologías de federalismos en función de las relaciones entre sus actores (Wright 1997).

En el caso de Ecuador, el periodo de estudio se centra en una etapa en la que se configura un nuevo modelo de descentralización y, por tanto, se encuentra en construcción, con las debilidades propias de todo proceso que comienza. Por este motivo, uno de los principales problemas encontrados para la elaboración de la investigación es el reducido diseño formal de las propias relaciones intergubernamentales en el país. No se cuenta con una normativa institucionalizada de

mecanismos u órganos donde confluyan los diferentes niveles de gobierno. No obstante, es posible observar ciertas líneas orientadoras básicas que imprimen un carácter específico a la descentralización territorial y a la distribución de competencias, que demuestra que existe un modelo de relaciones intergubernamentales en Ecuador que tiene ciertas características.

Las relaciones intergubernamentales ocurren en un espacio donde la normatividad es importante para cada uno de los actores. Las normas establecen el diseño de la descentralización y la asignación de las competencias en los diferentes niveles gubernamentales, pero además constituyen un indicador acerca de dónde reside la decisión, quién hace qué y quién se relaciona con quién y los instrumentos principales para abordar las interacciones. Por ello, es útil encontrar pautas comunes en esta normatividad y extraer las características principales de las relaciones intergubernamentales que se dan en su interior. Si bien la transferencia de competencias y recursos deriva en nuevos esquemas de vínculos intergubernamentales, estos no son automáticos, sino que la estructura de las relaciones intergubernamentales está influenciada por los estilos de gobierno y con contenidos históricos.

Desde el inicio de la presidencia de Rafael Correa, la descentralización ha sido incorporada como una estrategia importante de desarrollo dentro del Plan Nacional del Buen Vivir para fortalecer el Estado y la elaboración de una visión cada vez más centralizada de los servicios públicos y que deja a los gobiernos autónomos en una posición de gestores de las políticas nacionales. Esta alta valoración sobre el proceso de descentralización territorial del poder, con su correspondiente consagración constitucional y demás desarrollo normativo, que incluso establece el proceso como una estrategia de desarrollo del país, choca con la débil autonomía diseñada para los gobiernos subnacionales, lo que puede parecer una paradoja.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto el programa de gobierno como el propio estilo de gobernar del Presidente, influyen en el actual modelo de RIG. Por un lado, el fortalecimiento del Estado como parte del ideario del movimiento Alianza PAIS se restringe al rol del Estado central en detrimento de los gobiernos subnacionales. Esta manera de concebir el proyecto nacional llevó a disminuir el espacio de los gobiernos

locales tanto si estos los desempeñaban alcaldes del movimiento de gobierno como si los conducían líderes de movimientos o partidos de signo ideológico contrario.

El estilo de liderazgo de Rafael Correa concentra todavía más la capacidad centralizadora de la toma de decisiones, y es un elemento que impregna el modelo de descentralización que se está implementando y, con ello, en las relaciones intergubernamentales que se dan en su interior.

Es visible una estructura jerárquica organizada donde el gobierno central, a través de diferentes entidades, ejerce un significativo peso frente al resto de niveles de gobierno. El gobierno central mantiene un rol preeminente en el funcionamiento y orientación de las redes de políticas públicas, generando una red de tipo centralista. A pesar del discurso político a favor de la descentralización como estrategia para generar desarrollo y fomentar la igualdad entre los territorios, el gobierno central se ha reservado numerosas facultades que merman la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, aunque se observa un proceso de re-centralización en este modelo de descentralización en comparación con el modelo de los años noventa (Eaton 2011, 2013; Dickovick 2011), esta re-centralización debe entenderse con algunos matices.

En primer lugar, la re-centralización no significa una ausencia de descentralización o un modelo de Estado centralizado. Lo que se pretende señalar es que ha existido una reconcentración de poder que ha restado autonomía política y administrativa a los gobiernos subnacionales.

En segundo lugar, la re-centralización ha afectado más a la autonomía administrativa que a la autonomía política y fiscal. Así, pese a ciertos cambios en la elección de los Consejos Provinciales que han debilitado su autonomía política, el resto de autoridades locales provinciales, municipales y parroquiales son elegidas en elecciones ciudadanas, manteniendo esta autonomía a lo largo del tiempo. Revertir este tipo de descentralización política puede ser muy costoso en términos políticos.

En cuanto a la autonomía fiscal, las transferencias del Presupuesto General del Estado se mantienen, toda vez que el modelo de equidad trata de compilar en un modelo

todas las transferencias que se encontraban dispersas en varias normas. Los gobiernos autónomos descentralizados tienen garantizado el monto que obtenían con las transferencias de los años noventa, más otro monto que se reparte en función de varios criterios y ponderaciones. Por el lado de los ingresos, el gobierno central sigue manteniendo la mayor capacidad recaudatoria por impuestos, mientras que las provincias y municipios mantienen prácticamente intacto la capacidad de recaudación de impuestos de los años noventa. Por tanto, aunque el diseño de las transferencias fiscales ha cambiado, no puede hablarse de re-centralización por cuanto los recursos se mantienen y el control a los mismos sigue siendo débil.

El mayor cambio para considerar que la existencia de un proceso de re-centralización se da en la autonomía administrativa. El modelo *uno a uno* y *a la carta* ha desaparecido y en su lugar hay un proceso de transferencia de competencias listadas constitucionalmente para todos los niveles de gobierno, que tienen que asumir de forma obligatoria. El ejercicio de estas competencias descentralizadas está tutelado por el gobierno central, por lo que la capacidad de autonomía de decisión de los gobiernos subnacionales es muy reducido.

No obstante, sin negar la existencia de este proceso de re-centralización en la autonomía administrativa, el concepto hace observar de forma negativa este periodo y parece indicar que la descentralización administrativa que se realizó en los años noventa fuera algo positivo, lo que tampoco debe considerarse así. La descentralización de competencias en los años noventa no operó, siendo que en un periodo de más de ocho años (1998-2006) se habían solicitado pocas competencias al gobierno central y se habían transferido todavía menos (CONAM 2004, 2006). Por lo tanto, el proceso de descentralización de los años noventa no fue el adecuado como para suponer que es mejor que el que se implementa actualmente.

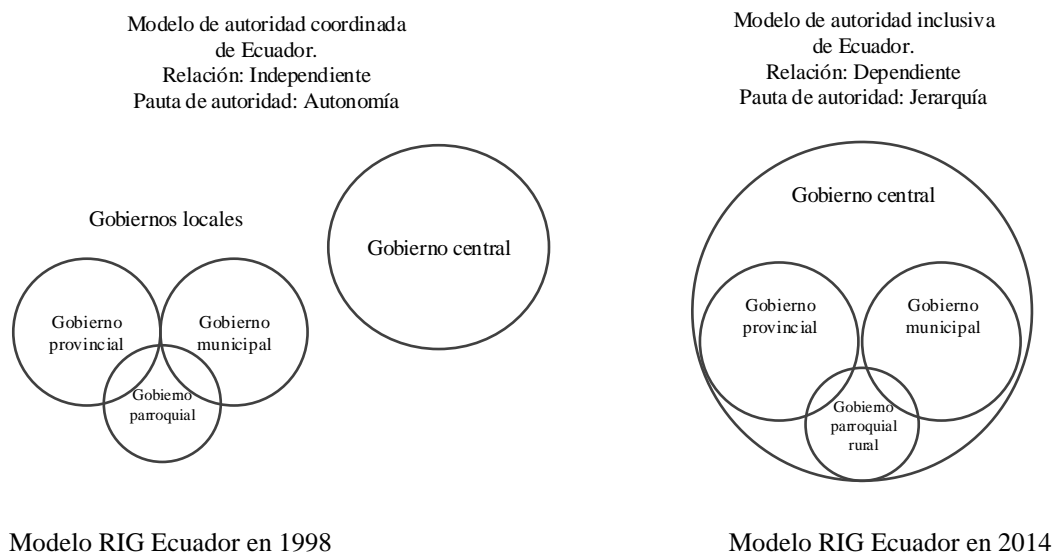
El modelo de relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales que aparece a partir de 1998 se asemeja al modelo de autoridad coordinada de Wright (1997). Aunque esta autoridad coordinada en Ecuador no supone que el gobierno central y los gobiernos subnacionales tuvieran una relación de igualdad y fueran realmente autónomos, la pauta

de autoridad que prevalecía era la autonomía, dada la desconexión entre niveles de gobierno y apenas existían espacios de contacto.

El cambio que prevalece en el modelo de relaciones intergubernamentales a partir de 2008 indica una modificación del espacio en el que se encontraba el gobierno central haciendo que el modelo se asemeje al modelo de autoridad inclusiva. Así, el gobierno central se sitúa en la cúspide de unas relaciones en las que los gobiernos subnacionales son más dependientes del nivel nacional, con una pauta de relación jerárquica. No obstante, esta relación jerárquica no se observa entre los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales que, en general, mantienen las mismas características entre ellos que en el modelo de 1998.

La figura 35 representa el cambio de modelos de las relaciones intergubernamentales que surgen del diseño de descentralización de 1998 y el modelo en el periodo del 2008 al 2014.

**Figura 35.** Representación del cambio en las relaciones intergubernamentales de Ecuador en 1998 y 2014



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, las relaciones intergubernamentales adquieren un carácter centralizado y de coordinación jerárquica que se establece mediante la legislación al reservarse el gobierno nacional la planificación, regulación normativa y control de las competencias transferidas. Así, un país puede descentralizar la administración y transferir la mayoría del presupuesto a las unidades subnacionales en diferentes áreas, pero puede reservarse el derecho de aprobar la legislación para el desarrollo de las políticas y además ejercer una amplia supervisión autoritaria —un amplio control— en estas áreas. De hecho, la prolija reglamentación de cada una de las competencias transferidas establece no solo la capacidad de acción de los gobiernos subnacionales, sino también las actividades básicas, de forma tan detallada que llegan, en algunos casos, a regular las tareas de gestión administrativa.

Este grado de puntualización de tareas limita la capacidad de actuación de los niveles subnacionales y hace suponer que la coordinación puede resentirse con diseños formales excesivamente rígidos y complejos.

Se supone que el modelo necesitaría de una mayor coordinación entre diferentes niveles y actores territoriales, dado que en el ejercicio de las competencias participan tres o más niveles del gobierno de manera interrelacionada. Si no se produce esta coordinación puede generar problemas de gestión y a hacer ineficaz el proceso de descentralización, especialmente en un país donde la cultura política no está acostumbrada a la cooperación y a mantener ese nivel de pluralismo institucional. No obstante, gran parte de la articulación que se señala en el COOTAD y en las resoluciones de transferencias únicamente conlleva prestar atención a la normativa que se desarrolla en el nivel superior, por lo que los contactos entre los diferentes niveles se reducen a cotejar documentos, donde el gobierno central tiene capacidad de otorgar su conformidad a lo que se establece por los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, la mayoría de alcaldes y prefectos del país mantienen un silencio frente al modelo de descentralización. Las transferencias de las competencias de cooperación internacional, riego y drenaje y del tránsito y transporte han venido acompañadas de recursos económicos para ejercerlas, lo que se añade a las transferencias fiscales establecidas por el modelo de equidad. El total de recursos económicos que se

transfieren del Presupuesto General del Estado a los gobiernos subnacionales constituye cerca del 60% del total del presupuesto de las provincias y municipios, por lo que su gestión depende en gran parte de estas transferencias.

Aunque estas transferencias no pueden ser modificadas unilateralmente por el gobierno central, los alcaldes y prefectos de todo signo político no desean enfrentarse al Presidente Correa. Únicamente, a finales del año 2014, se constató un rechazo a la recentralización mediante la “Declaración de Guaranda” por parte de veinte autoridades, entre alcaldes y prefectos de la oposición, lo que es una muestra del descontento que está generando el proceso de descentralización (El Universo 2014). No obstante, la única figura política que desafía abiertamente al Presidente Correa es el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, especialmente cuando las políticas del gobierno central afectan a su ciudad.

El estudio realizado abarca un periodo concreto, breve y temprano de las relaciones intergubernamentales en la descentralización que se está llevando a cabo en Ecuador. Esto ha supuesto una limitación dentro del propio estudio puesto que hay una deficiencia en el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles.

De este modo, las relaciones intergubernamentales no han sido, por el momento, un tema importante en la agenda política de la descentralización, aunque poco a poco se va advirtiendo la necesidad de articular actores de forma física y no solamente la articulación de las competencias con los diferentes planes y normativa emanada del gobierno central.

Para ello debería pensarse en una estrategia de ingeniería institucional de forma que los procesos de relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales sean más institucionalizados y con unas reglas del juego claras. Si bien se asume que esta ingeniería institucional para las RIG es difícil de prever cuando se diseña la descentralización, el *puzzle* debe ser armado con el tiempo ajustando las piezas para que la política pública tenga su encaje. La falta de capacidades pueden ser explicadas en parte por un deficiente diseño institucional, esto es, porque el marco legal en el que se fundamenta la transferencia de competencias a los niveles locales de gobierno no

establece mecanismos que permitan, de manera funcional, desarrollar las acciones necesarias para una buena implementación de las reformas de descentralización.

Conforme avancen las competencias descentralizadas, estos mecanismos serán más necesarios si se desea establecer políticas que articulen adecuadamente las facultades de cada gobierno. La introducción de estos mecanismos, de producirse, puede dar como resultado una modificación en el modelo de relaciones intergubernamentales. De esta forma, lo que aquí se presenta es una foto estática de lo que ocurre durante el periodo de estudio propuesto, pero las relaciones intergubernamentales son dinámicas y sujetas al cambio, por lo que las investigaciones sobre esta área de análisis pueden continuar dando cuenta de estos cambios.

Así, existe un campo de atención sobre las prácticas o relaciones informales, que son difíciles de detectar. Aunque la investigación ha tratado de dar cuenta de prácticas no establecidas en las normas, las entrevistas tan solo han revelado algunos mecanismos de control desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Sin embargo, sería interesante indagar a cerca del ritmo y del modo en que las conductas no normalizadas de los actores acaban dando lugar a pautas institucionalizadas de relación. Dado el espacio temporal de la investigación no se ha podido profundizar sobre esta cuestión, puesto que el periodo a analizar sobre las relaciones intergubernamentales en Ecuador ha sido muy breve y se considera que esta institucionalización de pautas no formales suele llevar cierto tiempo.

Otro tipo de investigaciones que se pueden plantear con un carácter sectorial de forma que analicen cómo se implementan las competencias en cada uno de los territorios, para realizar comparaciones sobre los modos de relacionarse y si existen relaciones más intensas entre aquellos territorios que son de Alianza PAIS o si existen bloqueos si pertenecen a la oposición.

También es necesario profundizar en las relaciones intergubernamentales fiscales. El modelo de equidad pretende reducir las brechas fiscales verticales y horizontales, pero no se ha establecido todavía si estos objetivos se están cumpliendo.

No obstante, esta investigación permite realizar comparaciones más exactas con otros modelos de descentralización y de relaciones intergubernamentales de la región sobre los mecanismos de interacción que se están utilizando. Igualmente, la metodología utilizada para analizar las facultades en las competencias transferidas puede ser replicada en otros países para establecer si existe un proceso de re-centralización.

## REFERENCIAS

---

Agranoff, R. (1992). “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Merino Huerta, M. *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Conacyt.

Agranoff, R. (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, en *Revista Política y Sociedad*, 13, (pp. 87-105) Madrid.

Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid: Ed. Alianza Universidad.

Agranoff, R. (2006a). “Prólogo”, en López Nieto, Lourdes (Coord.) *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto, cooperación*. Madrid: Editorial Dykinson.

Agranoff, R. (2006b). “Inside collaborative networks: ten lessons for public managers”, *Public Administration Review* -Special Issue, pp.56-65.

Agranoff, R. y McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington DC: Georgetown University Press.

Agranoff, R. y McGuire, M. (2007). “Answering the Big Questions, Asking the Bigger Questions: Expanding the Public Network Management Empirical Research Agenda”, en 9th Public Management Research Conference, Tucson, Arizona, 25-27 de octubre.

Almeida, D. y Uribe, C. (2010). “Modelo de equidad territorial. Una aplicación al caso de Ecuador”, en XXII Seminario Regional de Política Fiscal. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 26 al 29 de enero.

Anderson W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Arandia Ledezma, I. C. (2002). “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia”, en *Revista Convergencia* n° 30, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 19-45. Disponible en Internet: <http://rconvergencia.uaemex.mx/index.php/convergencia/article/view/1664>

Arenilla Sáez, M. (1999). “Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado”, en VV.AA., *El funcionamiento del Estado Autonomico*. Ministerio de Administraciones Públicas: Madrid.

Arroyo Gil, A. (2009). “Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el estado autonómico español”, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, RJUAM*, n° 20, 2009-II, pp. 195-217.

Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. Suplemento del Registro Oficial No. 303, del 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, en Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305, del 6 de agosto de 2014.

Asamblea Nacional Constituyente (2008a). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional Constituyente (2008b). Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, promulgada en el Registro Oficial Suplemento No. 398 de 7 de agosto del 2008.

Barrera G., A. (Coord.) (1999). *Ecuador: un modelo para [des]armar: descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Centro de Investigaciones CIUDAD: Quito.

Barrera G., A. (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”, en Fernando Carrión (Comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Bahl, R. (2009). “Los pilares de la descentralización fiscal” en *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible Vol. 7-Nº 1, p.p 9-40*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Disponible en Internet:

<http://www.caf.com/media/3113/PerspectivasVol7N%C2%BA1.pdf>

Banco del Estado [BdE]. (2009). *Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008*. Banco del Estado: Quito.

Börzel, T. A. (1997). “¿Qué tienen de especial los policy networks? explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”, Disponible en Internet: <http://revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>

Carrión F. (2003). “La descentralización en América Latina una perspectiva comparada”, en Fernando Carrión (Ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO.

Carrión, F. (Comp.) (2007a). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Carrión, F. (2007b). “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador” en Fernando Carrión (Comp.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO, pp. 207- 224.

Carrión F. y Villaronga, B. (comps) (2008). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Facultad Latinoamericana de Comunicación Social. FLACSO/ InWEnt/ Senplades: Quito.

Centro de Estudios y Datos [CEDATOS] (2014). “Encuesta aprobación de la gestión del Presidente Rafael Correa”. Disponible en Internet:

[http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=145](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=145)

Cicuéndez Santamaría, R. (2006). “Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las relaciones intergubernamentales en España”, en Lourdes López Nieto (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, Autonomía, Conflicto y Cooperación*. Madrid: Dykinson, pp 205-238.

Congreso Nacional (1969). Ley Orgánica del Régimen Provincial (Ley 93-CL). Registro Oficial 112 de 10 de febrero de 1969. Codificación s/n publicada en el Registro Oficial 288, de 20 de marzo de 2001.

Congreso Nacional (1971). Ley Orgánica de Régimen Municipal (Ley No. 680 de 31 de enero de 1966). Registro Oficial Suplemento 331 de 15 octubre de 1971. Codificación 2005-016, publicada en el suplemento del Registro Oficial 159 de 5 de diciembre.

Congreso Nacional (1989). Ley 047, de Asignaciones para Provincias por Venta de Energía de INECEL. Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989.

Congreso Nacional (1990). Ley 65, que crea el Fondo de Desarrollo Provincial, publicada en el Registro Oficial 395 de 14 de marzo de 1990.

Congreso Nacional (1990). Ley 72, de desarrollo Seccional. Registro Oficial 441 de 21 de mayo de 1990.

Congreso Nacional (1992). Ley 010, del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (Registro Oficial No. 30 del 21 de septiembre de 1992, codificada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y su reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 4 de enero de 2008)

Congreso Nacional (1993a). Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial 345, del 27 de diciembre de 1993.

Congreso Nacional (1993b). Ley 50, de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial N 349, publicada el 31 de diciembre de 1993.

Congreso Nacional (1997). Ley especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, publicada en el Registro Oficial 127 de 27 del 20 de marzo.

Congreso Nacional (1997). Ley especial de descentralización del Estado y de participación social (Ley 27). Registro Oficial N° 168 del 8 de octubre de 1997.

Congreso Nacional (1998). Constitución Política de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo N° 000. Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.

Conaghan, C. (2008). “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Presidency”, en *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 2.

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución 001-CNC-2011. [Composición del Consejo]. Disponible en Internet: <http://www.competencias.gob.ec/institucion/resoluciones-aprobadas/resoluciones-2011>

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución 002-CNC-2011. [Solicitud de informe al Ministerio sobre sistemas de riego y drenaje]. Disponible en Internet: <http://www.competencias.gob.ec/institucion/resoluciones-aprobadas/resoluciones-2011>

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución 005-CNC-2011. Registro Oficial No. 457, de 26 de mayo de 2011. [Composición comisión técnica de costeo de competencia de riego y drenaje].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución 006-CNC-2011. Registro Oficial No. 470, de 15 de junio de 2011. [Solicitud de informe a SETECI sobre cooperación internacional].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución No. 008-CNC-2011. Registro Oficial No. 506, de 9 de agosto de 2011. [Transferencia competencia de riego y drenaje].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución 009-CNC-2011. Registro Oficial nº 565, de 27 de octubre de 2011. [Transferencia competencia de cooperación internacional].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2011). Resolución No. 012-CNC-2011. Registro Oficial No. 606, de 28 de diciembre de 2011. [Modificación a Resolución 008-CNC-2011].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2012). Resolución 003-CNC-2012. Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Registro Oficial No. 673, de 30 de marzo del 2012.

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2012). Resolución 010-CNC-2012. Registro Oficial No. 808, de 11 de octubre de 2012. [Gestión presentación proyectos].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2012). Resolución 006-CNC-2012. Suplemento del Registro Oficial 712, de 29 de mayo de 2012. [Transferencia de competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2013). Resolución 008-CNC-2013. Suplemento del Registro Oficial 61, de 18 de octubre de 2013. [Estructura orgánica del Consejo].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2014). Resolución 004-CNC-2014. Registro Oficial No 411, de 8 de enero de 2015. [Transferencia de competencia de explotación de materiales áridos y pétreos].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2014). Resolución 005-CNC-2014. Registro Oficial No 415, de 13 de enero de 2015. [Transferencia de competencia de gestión ambiental].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2014). Resolución 008-CNC-2014. Registro Oficial No 413, de 10 de enero de 2015. [Transferencia de competencia de fomento productivo].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2014). Resolución 009-CNC-2014. Registro Oficial No 413, de 10 de enero de 2015. [Transferencia de competencia de vialidad].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2014). Resolución 010-CNC-2014. Registro Oficial No 413, de 10 de enero de 2015. [Transferencia de competencia de gestión de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios].

Consejo Nacional de Competencias [CNC] (s/f). Registro de Mancomunidades y Consorcios en el Ecuador. Disponible en Internet:

<http://www.competencias.gob.ec/descentralizacion/mancomunidades-y-consorcios>

Consejo Nacional de Modernización [CONAM] (2004). *Estado de concreción del proceso de descentralización en Ecuador. Línea de base de la descentralización a julio de 2004*, CONAM-GTZ.

Consejo Nacional de Modernización [CONAM] (2006). *Síntesis del diagnóstico "Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. CONAM-GTZ. Disponible en Internet:

[http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/AnabelSalazar\\_AmeliTorres\\_SintesisDzEcuador.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/AnabelSalazar_AmeliTorres_SintesisDzEcuador.pdf)

Corte Constitucional (2013a). Auto sobre el caso 0002-2012-CP. Disponible en Internet: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

Corte Constitucional (2013b). Auto sobre el caso 0003-2012-CP. Disponible en Internet: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

Corte Constitucional (2014a). Auto sobre el caso 0004-2012-CP. Disponible en Internet: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

Corte Constitucional (2014b) Auto sobre el caso 0005-2012-CP. Disponible en Internet: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

Chaqués Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Colección monografías núm. 206, Madrid.

Choudhry, S. y Perrin B. (2007). “The legal architecture of intergovernmental transfers: a comparative examination”, en Robin Boadway and Anwar Shah (Eds) *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*. Banco Mundial: Washington, DC, pp. 259-293.

Daugbjerg, C., y Marsh, D. (1998). “Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis”, en Marsh, D., (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.

De la Torre, C. (2008). “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (Eds) *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador: Quito.

De la Torre, C. (2012). “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”, en Mejía Rivadeneira, S.M y Mantilla Baca, M.S (Comps.) *Rafael Correa, balance de la Revolución Ciudadana*, Editorial Planeta del Ecuador S.A: Quito.

Del Campo, E. (2006). “*Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*”, Documentos CIDOB, América Latina, nº 11. Disponible en Internet: [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Del Campo, E. (Dir.) (2011). “La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad y etnodesarrollo en los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia”. *Serie Avances de Investigación n° 64*, Fundación Carolina: Madrid. Disponible en Internet: [www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/AI64.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/AI64.pdf)

Instituto Alemán de Desarrollo [IAD] (2008). “Political fragmentation, decentralization and development cooperation: Ecuador in the Latin American context; final report of the Country Working Group Ecuador”. *Studies - German Development Institute* 33. Disponible en Internet: [http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_33.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_33.2008.pdf)

Dickovick, J. Tyler (2011). “Recentralization in Latin America: Institutional Layering and Presidential Leverage”, *APSA 2011 Annual Meeting Paper*. Disponible en Internet: <http://ssrn.com/abstract=1902939>

Eaton, K. (2013). “The Centralism of ‘Twenty-First-Century Socialism’: Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia”, *Journal of Latin American Studies*, 45, pp 421-450. doi:10.1017/S0022216X13000795.

Eaton, K. (2011). “Conservative Autonomy Movements. Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador”, *Comparative Politics*, Volume 43, Number 3, April 2011, pp. 291-310(20).

Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, P. (2010). *The political economy of decentralization reforms: implications for aid effectiveness*. Banco Mundial: Washington, D.C. Disponible en Internet: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/07/25/000356161\\_20110725044754/Rendered/PDF/634380PUB00pub01518B0EXTOP0ID018840.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/07/25/000356161_20110725044754/Rendered/PDF/634380PUB00pub01518B0EXTOP0ID018840.pdf)

El Universo (2014). “22 alcaldes y prefectos firmaron la Declaración de Guaranda”, nota de prensa de fecha 11.09.2014. Disponible en Internet: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/09/11/nota/3841131/22-alcaldes-prefectos-firmaron-declaracion-guaranda>

Falleti, T. G. (2005). “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”. *American Political Science Review*, Volume Issue 03, August 2005, pp 327-346. doi:10.1017/S0003055405051695.

Freidenberg, F. (2008a). “El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador”, *Documentos CIDOB, Serie América Latina n° 24*, CIDOB: Barcelona.

Freidenberg, F. (2008b). “¿Renovación o Continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana”, *Ecuador Debate número 75 (Diciembre)*, pp. 131-146.

Freidenberg, F. (2011). “¿Qué es el populismo? Enfoques de estudio y una nueva propuesta de definición como un estilo de liderazgo”, Segunda Conferencia Internacional sobre Populismo en América Latina, Centro Iberoamericano (IAC) de la Universidad Metropolitana Praga, República Checa, el 29 de abril.

Freidenberg, F. (2012). “Ecuador: revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”. *Revista de Ciencia Política, Volumen 32, N° 1, 2012*, pp. 129-150. Disponible en Internet: [http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/06/07\\_vol\\_32\\_1.pdf](http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/06/07_vol_32_1.pdf)

Freidenberg, F. y Alcántara Sáenz, M. (2001). “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”. *América Latina Hoy, n° 27, 2001*, pp. 123-152.

Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). “Fiscal decentralization, A Political Theory with Latin American cases”, *World Politics 53 (January 2001)*, pp. 205–236.

Gómez, L. E. (2010). Un espacio para la investigación documental. *Revista Vanguardia Psicológica, Año 1 Volumen 1 Numero 2, Septiembre –Diciembre de 2010*, Colombia, pp. 226- 234. Disponible en Internet: <http://umb.edu.co:82/revp/index.php/RVP/article/view/36>

Guba, E., y Lincoln, Y. (2002). “Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa”, en Denman C., y Haro, J.A. (Comps). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*, Colegio de Sonora, pp. 113-145, Disponible en Internet: [http://www.ecominga.uqam.ca/ECOMINGA\\_2011/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_L ECTURE\\_2/4/1.Guba\\_y\\_Lincoln.pdf](http://www.ecominga.uqam.ca/ECOMINGA_2011/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_L ECTURE_2/4/1.Guba_y_Lincoln.pdf)

Hall, P. A. y Taylor C. R. (1996). “Political Science and The Three New Institutionalisms”, *Political Studies, 44(5)*, pp.936-957.

Hannemann R.A. (2001). “Introduction to Social Network Methods, Department of Sociology”, University of California, Riverside. Disponible en Internet: [www.researchmethods.org/NETTEXT.pdf](http://www.researchmethods.org/NETTEXT.pdf)

Hay, C. (2008). “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, en David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.

Hurtado Arroba, E. (2007). “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes”, en Fernando Carrión (Comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, pp. 263-292.

Jordana, J. (1995). “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, Mayo-agosto, pp. 77-89.

Jordana, J. (2001). “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, Documento de trabajo I-22EU, BID/INDES, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jordana, J. (2004). “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en Jordana, J. y Gomá, R. (Eds). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 127-153.

Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.

Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins, Nueva York.

Klijn, E. (1998). “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks*. Sage, London, pp. 14-34.

Kooiman, J. (2005). “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 57-82.

Larrea Maldonado A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Quito.

Levitsky, S. y Roberts, K.M. (eds.). (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

López Aranguren, E. (1999). Modelos de relaciones entre poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 104, Abril-Junio 1999, pp. 9-34.

López Nieto, L. (Coord.). (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

Lozares, C., Verd, J.M., Martí, J.; López Roldán, P. (2003). “Relaciones, redes y discurso: revisión y propuestas en torno al análisis reticular de datos textuales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 101/03, pp. 175-200.

Machado, J. C. (2008). “Ecuador: ...hasta que se fueron todos”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)* Vol. 28 (1), pp.189-215.

March J. y Olsen J.O. (1997). “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, primer semestre, pp.41-73.

Marsh, D. (1998). “The development of the policy network approach”, en Marsh, D., (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, pp. 3-17.

Marsh, D., y Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Mayntz, R. (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 83-98.

McGuire, M. (2006). “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public administration review*, 66(s1), pp. 33-43.

Méndez, J. L. (1997). “Estudio introductorio”, en Deil S Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Milward, H. B. y Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP] (2012a). Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027, aprobado mediante Acuerdo Ministerial 342, publicado en el Registro Oficial Suplemento 401 del 25 de febrero de 2012.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP] (2012b). Acuerdo n° 223. Instituyese el Consejo Consultivo de Riego como instrumento de diálogo entre los sectores público, privado y popular y solidario relacionados con el riego y drenaje. Registro Oficial 773, del 23 de agosto de 2012.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. [MAGAP-CONCOPE] (2010). Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la implementación de la transferencia de competencias en riego y drenaje hacia los gobiernos autónomos provinciales. Disponible en Internet: <http://www.congope.gob.ec/sites/default/files/05-05-2010%20MAGAP.pdf>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. Subsecretaría del Tesoro Nacional. (2015). Datos de transferencias a gobiernos autónomos descentralizados por provincia. Fecha de los datos obtenidos el 07/01/2015. Disponible en internet: <http://www.finanzas.gob.ec/tesoreria>

Molina Morte, A. I. (2008). “Reconsiderando la gobernabilidad para los análisis de gobernanza local en América Latina”, XIII Congreso de Latinoamericanistas Españoles, Castellón, España, 18-20 de septiembre.

Morata, F. (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, *Revista de Documentación Administrativa*, n° 224-225, oct.1990-marzo 1991, pp.153-166, Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Disponible en Internet: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5210&path%5B%5D=5264>

- Oates, W. E. (2008). "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions". *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June 200, pp. 313-334.
- O'Donnell, G. (1992). "¿Democracia delegativa?", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, pp. 287-304.
- Ojeda Segovia, L. (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Ediciones Abya-Yala: Quito, Ecuador.
- Ojeda Segovia, L. (2004). "¿Por qué la descentralización no avanza?", *Revista Ecuador Debate número 61 (abril)*, Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, pp. 95-116.
- Opeskin, B. R. (2001). "Mechanisms for intergovernmental relations in federations". *International Social Science Journal*, 53 (1), pp.129-138.
- Pachano, S. (2010). "Nuevo sistema político en funcionamiento", *Revista de Ciencia Política Vol. 30 (2)*: pp. 297-317.
- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO-Ágora Democrática.
- Pachano, S. (2004). "El territorio de los partidos. Ecuador (1979-2002)", en VV.AA, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática-IDEA, pp. 71-91.
- Peters, B. G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Gedisa: Barcelona.
- Peters, B. G. (1998). "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination". *Public Administration*, 76, pp. 295-311.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2001). "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance". *Policy & Politics*, 29, pp. 131-135.
- Pierson, P. y Skocpol T. (2008). "El institucionalismo histórico en ciencia política". *Revista Uruguaya de Ciencia Política 17 (1)*, pp. 7-38.

Presidencia de la República (2001). Decreto Ejecutivo 1581. Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado. Registro Oficial 349 de 18 de Junio del 2001.

Presidencia de la República (2010). Decreto Ejecutivo No. 429, del 15 de julio del 2010, composición del Comité de Cooperación Internacional (COCI).

Presidencia de la República (2013). Decreto Ejecutivo 005, del 24 de mayo de 2013, para el traspaso competencia del MAGAP a SENAGUA.

Provan, K. G. y Kenis P. (2009). “Towards an exogenous theory of public network performance”. *Public Administration*, 87(3), pp. 440-456.

Provan, K. G. y Kenis P. (2008). “Modes of Network Governance: Structures, Management, and Effectiveness”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 2, pp.229–257.

Ramos, J. A., Alda, M., Cicuéndez, R., González, A. y López, L. [Ramos et al.] (2006). “Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, en López Nieto, L. (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto, cooperación*. Madrid: Editorial Dykinson, pp.13-26.

Rhodes, R. A. W. (2005). “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 99-122.

Rojas, F. (2001). “Prólogo”, en Luis Verdesoto, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. AbyaYala: Quito.

Rosado Rodríguez, E. (2002). “El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Sharpe, L. J. (1985). “Central Coordination and the Policy Network”. *Political Studies*, 33, pp. 361–381. doi: 10.1111/j.1467-9248.1985.tb01150.x

Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.

Scharpf, F. W. (1993). "Coordination in hierarchies and networks", en Fritz Scharpf (Ed), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Westview Press. Boulder, Colorado, pp.125-166.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Senplades: Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Senplades: Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2011). *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Documento de trabajo n° 34. Senplades: Quito. Disponible en Internet:<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperaci%C3%B3n-del-Estado-para-El-Buen-Vivir.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2012). *Territorio y descentralización. Transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*. Senplades: Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2013). *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Senplades: Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] (2014). *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011-2013*. Senplades: Quito.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: Barcelona.

Tajadura Tejada, J. (2002). “El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines”, *Anuario jurídico de La Rioja*, N° 8, 2002, págs. 73-104.

Vallés, M. S. (1997). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Verdesoto Custode, L. (2006). *Quién hace qué en el territorio. Los Gobiernos Intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: PRO-ODM -AECI / CONCOPE.

Verdesoto Custode, L. (2001). *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. AbyaYala: Quito.

Verdesoto Custode, L. (2000). *Por qué y para qué descentralizar el estado ecuatoriano*, Konrad -Adenauer- Stiftung: Quito

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica: México.

Zurbriggen, C. (2011). “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), pp. 181-209. Disponible en Internet: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018757952011000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018757952011000200008&lng=es&tlng=es)

## **ANEXOS**

---

**Anexo 1. Personas entrevistadas**

<b>NOMBRE</b>			<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>CARGO</b>
Edison Espinosa	Andrés Guamán		SETECI	Especialista en Dirección de gestión de la articulación estratégica de la cooperación internacional
Luis Rodríguez Solís			CONAGOPARE	Técnico en competencia de cooperación internacional
Patricia Vásquez	Elizabeth Ortiz		SENPLADES	Analista en Dirección de seguimiento y evaluación a la descentralización – Tránsito, Transporte y Seguridad Vial
Daniel Cueva Vaca			AME	Técnico en competencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial
María Raquel Muñoz Ferri			SENAGUA	Analista en competencia de riego y drenaje
Pablo Cevallos Andrade			CONGOPE	Técnico en competencia de riego y drenaje
Juan Antonio Salinas Torres			CNC	Especialista de articulación territorial y resolución de conflictos
Germán Guerra Terán			SENPLADES	Subsecretario de descentralización
Paola Oña			SENPLADES	Directora de análisis de competencias
Christian Cutiupala Narváez			SENPLADES	Director de descentralización fiscal
Diego Rodrigo Bravo Nieto			SENPLADES	Director de seguimiento y evaluación a la descentralización

## Anexo 2. Listado de transferencias fiscales realizadas durante las décadas de 1980 y 1990

Año	Ley/Fondo	Destinatarios	Condicionalidad	Objetivos
1987	Fondo de Salvamento de Patrimonio cultural	Quito y capitales de provincia	SI	Restauración, conservación y protección de bienes culturales  Inversiones
1989	Fondo de Desarrollo de Bolívar	Provincia de Bolívar	SI	Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano
1989	Asignaciones por venta de energía	Provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua	SI	Infraestructura, ejecución de obras, forestación, saneamiento ambiental.
1989	Ley sustitutiva para Napo, Esmeraldas y Sucumbíos	Provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos y los Consejos municipales de estas provincias	SI	Infraestructura cantonal
1989	Aporte para Cañar, Chimborazo y Guayas	Provincias de Cañar, Chimborazo y Guayas (y varios de sus municipios).	Sin dato	Transferencia corriente otorgada por el gobierno central en compensación de la derogación del impuesto al cemento.
1989	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural FONSAI	Municipios del país, excepto los ubicados en la provincia de Guayas y Manabí	SI	Patrimonio cultural (extrapresupuestario según recaudación del impuesto de la renta en el respectivo municipio)
1989	Fondoro: Fondo de Saneamiento ambiental y riego de El Oro	Provincia de El Oro	SI	En la provincia: Riego, drenaje y vialidad  En los municipios: vialidad y saneamiento ambiental
1990	Fondo de riego en la provincia de Cotopaxi	Provincia Cotopaxi	SI	Obras de riego
1990	Programa de vialidad rural de Manabí	Provincia de Manabí	SI	Ejecución proyecto integral caminos rurales en Manabí
1990	FONDEPRO	Todas las provincias	SI	Fondo de desarrollo para los gobiernos provinciales, de carácter general
1990	FODESEC	Todos los municipios	SI	Fondo de desarrollo para los gobiernos municipales, de carácter general
1991	Fondo para obras en el sector agropecuario de la provincia de Chimborazo	Provincia de Chimborazo (consejo provincial y municipios)	SI	Caminos vecinales. En municipios: mercados zonales, centros de acopio, saneamiento ambiental
1991	Fondo de desarrollo de la Región Amazónica	Provincias de Sucumbíos, Napo, Morona y Zamora (y determinados municipios de estas provincias).	SI	Infraestructura urbana y rural, saneamiento ambiental, salud, vialidad, equipamiento escolar.

1992	Fondo de desarrollo de la provincia de Pichincha	Provincia de Pichincha (25% Consejo Provincial; 25% Municipio de Quito; 50% resto de municipios)	SI	Infraestructura urbana y rural
1992	Fondo de desarrollo de la provincia de Carchi	Provincia de Carchi	Sin dato	Sin dato
1992	Fondo de vialidad de la Provincia de Loja Fondovial	Provincia de Loja	SI	Planificación y ejecución de red vial en la provincia
1996	Aporte para Pichincha y Guayas	Provincias de Pichincha y Guayas	Sin dato	Compensación por derogación del impuesto de diesel.
1997	Ley del 15% del Presupuesto General del Estado	Todos las provincias y municipios	SI	Planes y proyectos de desarrollo económico, social y cultural y de mejoramiento del nivel de vida.
1998	Ley sustitutiva del fondo de vialidad provincial de Loja Fondovial	Provincia de Loja	SI	Obras vialidad, equipo caminero y fideicomiso
1998	Ley creación Corpecuador	Región amazónica	SI	Reconstrucción zonas afectadas por el fenómeno El Niño
1998	Ley de régimen especial para la conservación y el desarrollo sustentable de Galápagos	Provincia de Galápagos y municipios	SI	Financiación de proyectos de educación, salud, servicios ambientales y atención turística.
2002	Donación del 25% del impuesto de la renta	65% para municipios y Consejos provinciales  35% para "Fondo de Participación municipal y provincial" (excepto municipios de Quito, Guayaquil y provincias de Pichincha y Guayas)	SI	Servicios básicos de agua potable, alcantarillado, riego, vialidad y protección del medio ambiente.
2004	Participación de exportaciones de petróleo ex-consorcio Texaco	Financiamiento al Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC	Sin dato	Sin dato. Preasignación extrapresupuestaria

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAM (2006)

**Anexo 3. Datos fiscales de las transferencias 1993-2008 a los municipios**

**INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES (% DEL PIB)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>INGRESOS TOTALES</b>	1,40	1,80	2,00	2,00	2,10	2,00	1,80	2,20	3,00	3,10	3,30	3,30	3,10	3,20	3,70	3,60
Ingresos corrientes	0,70	1,00	1,10	1,20	1,10	1,10	1,00	0,80	1,30	1,40	1,30	1,30	1,30	1,20	1,30	1,10
Ingresos propios corrientes	0,40	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,50	0,70	0,90	1,00	1,00	1,10	0,90	1,00	0,90
Ingresos tributarios	0,20	0,40	0,40	0,40	0,30	0,30	0,30	0,20	0,30	0,40	0,50	0,50	0,50	0,40	0,40	0,30
Ingresos no tributarios	0,20	0,30	0,30	0,30	0,40	0,40	0,40	0,30	0,40	0,50	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,50
Transferencias corrientes	0,30	0,30	0,50	0,50	0,40	0,40	0,30	0,30	0,60	0,50	0,30	0,20	0,20	0,20	0,30	0,30
Ingresos de capital	0,70	0,80	0,80	0,80	1,00	0,90	0,90	1,30	1,70	1,80	2,10	2,00	1,80	2,10	2,40	2,50
Venta de activos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10
Transferencias de capital	0,70	0,80	0,80	0,80	1,00	0,90	0,90	1,30	1,70	1,70	2,00	2,00	1,80	2,00	2,30	2,40
Fuentes de financiamiento	0,20	0,50	0,60	0,60	0,40	0,60	0,60	0,40	0,60	0,70	0,80	0,80	0,60	0,70	0,80	1,10
<b>GASTO TOTAL</b>	1,30	1,70	1,80	1,90	1,70	1,80	1,70	1,70	2,60	3,10	3,00	3,20	3,00	3,20	3,60	3,70
Gastos corrientes y de producción	0,70	1,00	1,10	1,10	0,80	0,90	0,80	0,70	0,90	1,00	1,10	1,00	1,00	1,00	1,10	0,90
Gastos de capital e inversión	0,60	0,70	0,80	0,80	0,90	0,90	0,90	1,00	1,70	2,10	1,80	2,10	2,00	2,20	2,40	2,80
Gasto de capital	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20
Inversiones	0,50	0,60	0,70	0,70	0,80	0,70	0,80	0,90	1,50	1,90	1,70	2,00	1,80	2,00	2,20	2,60
Aplicación de financiamiento	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20

**INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES (% PRESUPUESTO)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>INGRESOS TOTALES</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ingresos corrientes	50,70	54,90	58,00	60,50	52,40	56,30	51,90	38,50	43,40	44,10	38,20	38,10	40,60	35,70	34,90	31,40
Ingresos propios corrientes	29,20	36,30	34,40	37,20	35,50	35,80	37,90	25,10	24,80	28,10	30,70	31,60	34,10	28,50	27,50	24,30
Ingresos tributarios	15,80	20,80	19,90	19,30	16,30	16,90	16,10	10,70	11,40	13,30	13,80	13,80	15,40	11,20	9,90	9,40
Ingresos no tributarios	13,40	15,50	14,60	17,90	19,10	18,90	21,80	14,40	13,30	14,80	16,90	17,80	18,70	17,30	17,50	14,90
Transferencias corrientes	21,50	18,60	23,50	23,30	16,90	20,60	14,00	13,40	18,70	16,00	7,50	6,50	6,50	7,10	7,50	7,10
Ingresos de capital	49,30	45,10	42,00	39,50	47,60	43,70	48,10	61,50	56,60	55,90	61,80	61,90	59,40	64,30	65,10	68,60
Venta de activos	0,60	2,30	1,00	0,70	0,60	0,60	0,50	0,50	0,80	0,70	1,00	0,90	0,80	1,50	0,90	1,50
transferencias de capital	48,70	42,70	41,00	38,70	47,10	43,10	47,60	47,60	55,80	55,10	60,90	61,00	58,60	62,80	64,20	67,10
<b>GASTOS TOTALES</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gastos Corrientes y de producción	51,30	58,20	58,00	59,00	48,40	50,50	47,00	43,60	35,70	31,10	36,40	32,40	34,80	32,60	31,00	24,50
Gastos de capital e inversión	48,70	41,80	42,00	40,90	51,60	49,50	53,00	56,40	64,30	67,90	61,90	67,10	64,70	66,90	67,50	74,80

**COMPOSICIÓN DE TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Transferencias totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ley del 15%	0,00	0,00	0,38	0,00	20,76	27,90	43,44	34,44	49,18	54,19	69,38	62,39	61,19	55,87	51,58	47,83
FODESEC	32,60	33,26	49,49	48,80	30,37	35,58	9,39	4,05	4,05	4,47	5,16	5,31	5,78	5,20	5,73	5,91
Ley 010 -Ecodesarrollo	2,45	2,02	1,94	2,81	1,85	1,63	3,54	6,50	3,44	4,38	4,70	7,11	5,53	5,66	4,51	5,57
Leyes 040, 047, 46, 75 y otras	8,24	7,16	6,78	6,02	5,85	3,43	4,24	10,79	2,86	3,52	3,49	2,88	5,33	4,18	4,57	5,90
Donación del impuesto a la renta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	6,56	12,56	7,93
Transferencias de carácter provincial	22,69	19,94	14,32	12,04	10,75	8,42	4,63	2,60	1,59	1,34	1,33	1,50	1,46	1,09	1,10	1,12
Otras	34,02	37,63	27,09	30,33	30,41	23,03	34,76	41,62	38,87	32,1	15,94	20,81	20,15	21,43	19,95	25,76

Fuente: Banco del Estado (2009)

**Anexo 4. Datos fiscales de las transferencias 1993-2008 a las provincias**

**INGRESOS Y GASTOS PROVINCIALES (% DEL PIB)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>INGRESOS TOTALES</b>	0,48	0,41	0,44	0,31	0,35	0,41	0,44	0,62	0,72	0,62	0,47	0,57	0,48	0,51	0,55	0,64
Ingresos corrientes	0,15	0,14	0,16	0,13	0,10	0,14	0,13	0,20	0,20	0,20	0,09	0,13	0,11	0,10	0,11	0,12
Ingresos propios corrientes	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,08	0,05	0,05	0,03	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04
Ingresos tributarios	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ingresos no tributarios	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,07	0,04	0,04	0,02	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04
Transferencias corrientes	0,10	0,09	0,11	0,08	0,07	0,10	0,09	0,12	0,15	0,16	0,06	0,09	0,06	0,06	0,06	0,08
Ingresos de capital	0,33	0,27	0,28	0,18	0,24	0,26	0,31	0,42	0,52	0,42	0,38	0,44	0,37	0,41	0,44	0,51
Venta de activos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferencias de capital	0,33	0,27	0,28	0,18	0,24	0,26	0,31	0,42	0,52	0,42	0,38	0,44	0,37	0,41	0,44	0,51
Fuentes de financiamiento	0,11	0,12	0,08	0,08	0,05	0,07	0,15	0,06	0,09	0,14	0,09	0,10	0,07	0,12	0,11	0,19
<b>GASTO TOTAL</b>	0,45	0,38	0,38	0,32	0,29	0,35	0,44	0,45	0,58	0,58	0,39	0,55	0,42	0,49	0,48	0,50
Gastos corrientes y de producción	0,14	0,14	0,14	0,13	0,11	0,13	0,17	0,18	0,17	0,15	0,12	0,13	0,11	0,10	0,10	0,09
Gastos de capital e inversión	0,30	0,24	0,25	0,19	0,18	0,23	0,28	0,27	0,41	0,43	0,27	0,42	0,32	0,39	0,38	0,41
Gasto de capital	0,05	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,04	0,01	0,02	0,02	0,02
Inversiones	0,25	0,22	0,22	0,18	0,16	0,21	0,25	0,25	0,38	0,40	0,25	0,39	0,30	0,37	0,36	0,38
Aplicación de financiamiento	0,01	0,33	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	0,09	0,08	0,08	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02

**INGRESOS Y GASTOS PROVINCIALES (% DEL PRESUPUESTO)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>INGRESOS TOTALES</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ingresos corrientes	30,87	33,35	35,37	41,35	30,02	34,93	28,66	32,02	27,76	32,88	18,74	23,34	22,22	19,20	19,68	19,39
Ingresos propios corrientes	10,00	11,48	9,95	14,42	9,56	9,27	8,26	12,18	6,61	7,70	5,52	8,41	9,53	7,77	8,59	6,56
Ingresos tributarios	4,20	1,50	1,92	1,92	1,09	1,21	1,44	0,57	0,46	0,73	0,52	0,71	0,99	0,51	0,31	0,27
Ingresos no tributarios	5,79	9,98	8,03	12,49	8,47	8,07	6,83	11,61	6,15	6,98	5,00	7,70	8,54	7,27	8,28	6,29
Transferencias corrientes	20,87	21,87	25,43	26,93	20,46	25,65	20,40	19,84	21,16	25,18	13,22	14,93	12,69	11,43	11,09	12,84
Ingresos de capital	69,13	66,65	64,63	58,65	69,98	65,07	71,34	67,98	72,24	67,12	81,26	76,66	77,78	80,80	80,32	80,61
Venta de activos	0,97	0,22	0,06	0,02	0,01	0,21	0,19	0,00	0,15	0,22	0,41	0,33	0,03	0,12	0,02	0,00
Transferencias de capital	68,16	66,43	64,57	58,64	69,97	64,86	71,15	67,97	72,09	66,90	80,85	76,33	77,75	80,68	80,30	80,60
<b>GASTOS TOTALES</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gastos Corrientes y de producción	32,04	36,52	36,04	40,67	37,08	35,75	37,42	40,08	29,34	25,82	30,86	22,95	25,03	20,01	21,02	17,89
Gastos de capital e inversión	67,96	63,48	63,96	59,33	62,92	64,25	62,58	59,92	70,66	74,18	69,14	77,05	74,97	79,99	78,98	82,05

**COMPOSICIÓN DE TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Transferencias totales</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ley del 15%	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	31,00	43,00	45,00	57,00	72,00	73,00	70,00	67,00	63,00	55,00	37,00
FODESEC	28,00	27,00	33,00	28,00	29,00	29,00	10,00	6,00	5,00	6,00	6,00	6,00	7,00	6,00	7,00	5,00
Ley 010 -Eco des arrollo	2,00	3,00	3,00	5,00	3,00	2,00	5,00	10,00	5,00	6,00	8,00	9,00	7,00	7,00	6,00	6,00
FONDEPRO	20,00	20,00	25,00	24,00	18,00	10,00	8,00	6,00	3,00	2,00	2,00	3,00	2,00	1,00	1,00	9,00
Leyes 040, 047, 46, 75 y otras	5,00	4,00	2,00	5,00	4,00	2,00	4,00	6,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00
Obras de interés provincial	12,00	10,00	4,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Donación del impuesto a la renta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	3,00	9,00	4,00
Otras	33,00	36,00	34,00	28,00	21,00	26,00	29,00	27,00	28,00	10,00	7,00	9,00	13,00	17,00	19,00	37,00

Fuente: Banco del Estado (2009)

Anexo 5. Esquema comparado facultad normativa de los gobiernos subnacionales

		<b>Regiones</b>	<b>Distritos metropolitanos</b>	<b>Provincias</b>	<b>Municipios</b>	<b>Juntas parroquiales</b>
<b>Constitución 2008</b>	Art. 240	Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades <u>legislativas</u> en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.			Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán facultades <u>reglamentarias</u>	
	Arts. 262, 263, 264, 266, 267	Los gobiernos regionales expedirán <u>normas regionales</u> (art 262)	Los gobiernos provinciales (art 263), los gobiernos municipales (art 264), los gobiernos de los distritos metropolitanos (art 266) expedirán <u>ordenanzas</u>		Las Juntas Parroquiales (art 267) emitirán <u>acuerdos y resoluciones</u>	
<b>Código Orgánico de Organización, Descentralización y Autonomías - COOTAD</b>	Art. 6 literal a)	Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD [...] a) derogar, reformar o suspender la ejecución de Estatutos de Autonomía; <u>normas regionales</u> [...]	Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD [...] a) derogar, reformar o suspender [...] <u>ordenanzas</u> provinciales, distritales, y municipales [...]		Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD [...] a) derogar, reformar o suspender [...] <u>acuerdos o resoluciones</u> de las parroquiales rurales [...]	
	Arts. 7 y 8	Facultad normativa.- [...] los Consejos Regionales y Provinciales, Concejos Metropolitanos y Municipales tienen la capacidad para dictar <u>normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones</u> , aplicables dentro de su ámbito territorial y sobre sus competencias (art 7).			Facultad normativa de los gobiernos autónomos parroquiales rurales.- [...] la capacidad para dictar <u>acuerdos y resoluciones</u> , así como <u>normas reglamentarias de carácter administrativo</u> , que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, Concejos Metropolitanos y Concejos Municipales (art. 8).	
	Arts. 34, 47, 57, 67, 87	En las atribuciones del Consejo Regional está la expedición de normas regionales (art 34)	En las atribuciones de los órganos legislativos de los GAD provinciales (art 47), cantonales (art 57) y distritos metropolitanos (art 87) están las ordenanzas, acuerdos y resoluciones		En las atribuciones de las juntas parroquiales (art 67) están los acuerdos resoluciones y normativa reglamentaria	

Fuente: Elaboración propia

**Anexo 6. Datos fiscales de las transferencias a los municipios 2011-2012**

<b>RESUMEN COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE MUNICIPIOS (2011-2012)</b>				
	<b>2011 (Millones \$)</b>	<b>2011 (%)</b>	<b>2012 (Millones \$)</b>	<b>2012 (%)</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	3.468.862.516,02	100%	3.896.161.200,13	100%
Ingresos propios corrientes	623.562.185,76	17,98%	732.063.932,48	18,79%
Ingresos tributarios	357.087.116,28	10,29%	462.397.771,51	11,87%
Ingresos no tributarios	266.475.069,48	7,68%	269.666.160,97	6,92%
Transferencias corrientes	163.875.748,23	4,72%	240.262.433,37	6,17%
Ingresos de capital	1.883.476.985,94	54,30%	1.884.149.337,27	48,36%
Venta de activos/ recuperación inversiones	34.776.256,87	1,00%	40.674.280,67	1,04%
transferencias de capital	1.848.700.729,07	53,29%	1.843.475.056,60	47,32%
Fuentes de financiamiento	797.947.596,09	23,00%	1.039.685.497,01	26,68%
<b>GASTO TOTAL</b>	2.976.517.149,87	100%	3.262.921.113,56	100%
Gastos corrientes y de producción	588.912.997,32	19,79%	620.557.962,09	19,02%
Gastos de capital e inversión	2.143.738.019,59	72,02%	2.389.460.606,95	73,23%
Servicios de la deuda	142.267.458,83	4,78%	136.444.816,95	4,18%
Inversiones financieras	12.854.459,04	0,43%	4.861.512,78	0,15%
Aplicación de financiamiento	88.744.215,09	2,98%	111.596.214,79	3,42%

Fuente: Sistema de Información Municipal (2012)

<b>TOTAL TRANSFERENCIAS EN MUNICIPIOS</b>				
	<b>2011</b>	<b>2011 (%)</b>	<b>2012</b>	<b>2012 (%)</b>
Por modelo de equidad	1.502.107.843,86	74,64%	1.640.869.916,32	78,75%
Otros conceptos	510.468.633,44	25,36%	442.867.573,65	21,25%
<b>TOTAL transferencias</b>	<b>2.012.576.477,30</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.083.737.489,97</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador (2015)

## Anexo 7. Datos fiscales de las transferencias 2011-2012 a las provincias

### RESUMEN COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE PROVINCIAS (2011-2012)

	2011 (Millones \$)	2011 (%)	2012 (Millones \$)	2012 (%)
<b>INGRESOS TOTALES</b>	1.209.408.749,61	100%	1.338.316.644,87	100%
Ingresos propios corrientes	52.790.563,63	4,36%	56.566.584,45	4,23%
Ingresos tributarios	3.054.579,60	0,25%	5.188.664,17	0,39%
Ingresos no tributarios	49.735.984,03	4,11%	51.377.920,28	3,84%
Transferencias corrientes	87.059.032,29	7,20%	130.111.998,10	9,72%
Ingresos de capital (G+H+I)	743.809.731,03	61,50%	765.855.256,65	57,23%
Venta de activos/ recuperación inversiones	3.681.557,08	0,30%	2.090.597,00	0,16%
transferencias de capital	740.128.173,95	61,20%	763.764.659,65	57,07%
Fuentes de financiamiento	325.749.422,66	26,93%	385.782.805,67	28,83%
<b>GASTO TOTAL</b>	943.088.945,56	100%	997.510.591,60	100%
Gastos corrientes y de producción	133.053.297,08	14,11%	137.316.769,89	13,77%
Gastos de capital e inversión (C+D)	747.756.547,46	79,29%	778.432.902,60	78,04%
Gasto de capital	47.887.800,62	5,08%	64.056.260,76	6,42%
Inversiones	3.433.587,22	0,36%	7.605.560,10	0,76%
Aplicación de financiamiento	10.957.713,18	1,16%	10.099.098,25	1,01%

Fuente: Sistema de Información Municipal (2012)

### TOTAL TRANSFERENCIAS EN PROVINCIAS

	2011	2011 (%)	2012	2012 (%)
Por modelo de equidad	594.880.189,90	71,92%	651.264.822,24	72,86%
Otros conceptos	232.307.016,34	28,08%	242.611.835,51	27,14%
<b>TOTAL transferencias</b>	827.187.206,24	100%	893.876.657,75	100,00%

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador (2015)

**Anexo 8.** Transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados (datos por provincia 2011-2014)

**TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS POR PROVINCIA (Cifras en dólares)**

**Año 2011**

CONCEPTO	PAGADO
Liquidación deflactor PIB 2008-2010 donaciones impuesto a la renta	27.183.060,30
Convenios Sectoriales	173.705.818,28
Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario -PROMAD	34.677.837,74
Programa para el financiamiento del desarrollo provincial -PRODEPRO	23.043.008,42
Programa para adquisición de equipo caminero -PROCECAM	26.520.724,59
Subvenciones mantenimiento vial	4.901.903,75
BEDE-FIM-Entidades financieras públicas	38.371.545,26
Ley 47 (5% de facturación de energía)	6.316.063,16
Transferencias Modelo de Equidad a Consejos Provinciales	594.880.189,90
Transferencias Modelo de Equidad a Municipios	1.502.107.843,86
Transferencias Modelo de Equidad a Juntas Parroquiales	133.555.240,35
Devolución IVA Municipios	42.954.374,93
Devolución IVA Consejos Provinciales	14.411.696,66
Devolución IVA Juntas Parroquiales	1.798.998,72
Compensación Riego (Gasto Corriente)	3.343.961,54
Compensación Riego (Gasto de Capital)	4.536.561,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.632.308.828,46</b>

**Año 2012**

CONCEPTO	PAGADO
Convenios Sectoriales	141.369.522,55
Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario -PROMAD	28.397.254,83
Programa para el financiamiento del desarrollo provincial -PRODEPRO	23.388.699,02
Programa para adquisición de equipo caminero -PROCECAM	17.741.204,36
Subvenciones mantenimiento vial	5.584.302,11
Ley 47 (5% de facturación de energía)	5.544.551,16
Transferencias Modelo de Equidad a Consejos Provinciales	651.264.822,24
Devolución IVA Consejos Provinciales	40.274.519,18
Transferencias Modelo de Equidad a Municipios	1.640.869.916,32
Devolución IVA Municipios	103.547.710,03
Devolución IVA Empresas Públicas de GAD	8.895.088,43
Gobiernos Autónomos Descentralizados - Nuevas competencias	345.000,00
Transferencias Modelo de Equidad a Juntas Parroquiales	146.460.975,92
Devolución IVA Juntas Parroquiales	3.665.023,85
Compensación Riego (Gasto Corriente)	10.031.884,54
Compensación Riego (Gasto de Capital)	47.615.483,08
Consejo Provincial de Tungurahua- Ley 47	771.512,00
Asignación GAD- Acuerdo 059	39.917.680,32
<b>TOTAL</b>	<b>2.915.685.149,94</b> (Continúa)

**Año 2013**

<b>CONCEPTO</b>	<b>PAGADO</b>
Convenios Sectoriales	120.762.402,12
Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario -PROMADI	18.215.533,87
Programa para el financiamiento del desarrollo provincial -PRODEPRO	21.637.584,86
Programa para adquisición de equipo caminero -PROCECAM	9.296.942,12
Subvenciones mantenimiento vial	3.490.272,95
Ley 47 (5% de facturación de energía)	5.544.551,16
Transferencias Modelo de Equidad a Consejos Provinciales	739.714.636,02
Devolución IVA Consejos Provinciales	51.892.970,20
Transferencias Modelo de Equidad a Municipios	1.846.136.032,33
Devolución IVA Municipios	12.131.293,90
GAD Cuenca - Proyecto Tranvía	24.522.293,27
Transferencias Modelo de Equidad a Juntas Parroquiales	164.456.883,61
Devolución IVA Juntas Parroquiales	4.890.145,47
Compensación Riego (Gasto Corriente)	10.031.883,24
Compensación Riego (Gasto de Capital)	31.546.199,21
Consejo Provincial de Tungurahua - Ley 47	771.512,00
Asignación GAD- Acuerdo 059	24.522.293,27
<b>TOTAL</b>	<b>3.198.743.429,60</b>

**Año 2014**

<b>CONCEPTO</b>	<b>PAGADO</b>
Convenios Sectoriales	126.438.095,79
Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario -PROMADI	4.911.863,17
Programa para el financiamiento del desarrollo provincial -PRODEPRO	20.390.606,90
Programa para adquisición de equipo caminero -PROCECAM	3.440.245,60
Subvenciones mantenimiento vial	1.952.746,21
Ley 47 (5% de facturación de energía)	5.544.551,07
Transferencias Modelo de Equidad a Consejos Provinciales	778.843.996,65
Devolución IVA Consejos Provinciales	61.876.018,00
Transferencias Modelo de Equidad a Municipios	1.982.202.382,99
Devolución IVA Municipios	128.587.017,77
Transferencias Modelo de Equidad a Juntas Parroquiales	168.897.515,24
Devolución IVA Juntas Parroquiales	5.382.685,87
Compensación Riego (Gasto Corriente)	9.330.821,62
Compensación Riego (Gasto de Capital)	42.842.957,61
Consejo Provincial de Tungurahua - Ley 47	771.511,98
Asignación GAD- Acuerdo 059	74.317.971,43
<b>TOTAL</b>	<b>3.415.730.987,90</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador. Subsecretaría del Tesoro Nacional. (Datos a 07/01/2015)

**TRANSFERENCIAS POR MODELO DE EQUIDAD (MM) \$**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
GAD Provinciales	604,51	661,25	743,97	778,85
GAD Municipales	1.500,07	1.640,87	1.846,14	1.982,20
GAD Parroquiales Rurales	133,68	146,56	165,33	168,90
TOTAL	2.238,26	2.448,68	2.755,43	2929,95

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Finanzas del Ecuador - Subsecretaría del Tesoro Nacional (Datos a 07/01/2015).