

República del Ecuador



Capital: Quito

Habitantes: 14,3 millones (2010)

Area: 273.640 km²

1. Características generales del territorio y la organización político administrativa

El Ecuador cuenta con una superficie de 273.640 km² en la que habitan 14'306.876¹ habitantes que se reparten en



cuatro regiones geográficamente diferenciadas: costa, sierra, oriente e insular que se han constituido en determinantes que marcan un comportamiento socioeconómico y cultural diferenciado. En su Constitución Política, el Ecuador se define 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. La soberanía radica en el pueblo y su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo,

responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

Para su administración y representación política el país se estructura a través de una organización territorial compuesta de 24 provincias, 221 cantones, 1 Distrito (cantón) Metropolitano, 337 parroquias urbanas, 779 parroquias rurales. En correspondencia con esta estructuración político-administrativa coexiste una estructura institucional de funciones y atribuciones que se expresa en dos niveles principales: el **Nivel Nacional Sectorial Dependiente** estructurada a partir de una organización ministerial centralizada que mantiene delegaciones territoriales a nivel provincial a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales por medio del cual opera el gobierno nacional; y, el **Nivel Sub nacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales**, conformado por los gobiernos representativos al nivel regional, provincial, cantonal y parroquial que ejercitan sus funciones a través de gobernadores, prefectos, alcaldes, presidentes de juntas parroquiales y sus respectivos concejos o juntas conformados todos ellos por representantes elegidos por votación universal. Las regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales gozan de autonomía y en uso de su facultad legislativa pueden emitir

¹ Según datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010.

ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas o contribuciones especiales.

Esta nueva organización territorial pretende lograr la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir prevista en la Constitución de la República del Ecuador.

Tesis y marco legal de la descentralización

La crisis fiscal que afecta al Estado central a partir de los años ochenta y la hegemonía del pensamiento neoliberal en la política pública, a la vez que debilitaron los enfoques de desarrollo impulsados desde el gobierno central en las décadas de los sesenta y setenta del siglo anterior, agudizaron las inequidades sociales y económicas y la desigualdad entre regiones, provincias y ciudades, propiciando la reivindicación de lo local a través de tesis descentralizadoras.

Como alternativa a la crisis del Estado ecuatoriano unitario-centralista organizado a partir de una estructura funcional anárquica, desigual en lo espacial y carente de recursos, que ha excluido del desarrollo a una parte importante del territorio y población nacional, aumentando las inequidades sociales y económicas de la periferia y es incapaz de satisfacer adecuadamente las demandas sociales existentes y en el marco los planteamientos de Reforma del Estado y de re-institucionalización del país surge desde varios sectores la descentralización como forma alternativa política y fiscal de gobierno

En respuesta a esta demanda y en algunos casos como producto de la misma, en la última década, se ha operado una instrumentación legal y conquistas sociales y políticas promulgadas especialmente en la Constitución de 1998 que al ampliar los derechos han reconfigurado el ámbito de la

governabilidad y han potenciado procesos de mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios. El principal cuerpo legal en referencia lo constituyen las leyes de: Desarrollo Seccional (1990), Modernización y del Distrito Metropolitano de Quito (1993), Descentralización y Participación Social (1997), Distribución del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, Reforma Constitucional (1998), Juntas Parroquiales Rurales (2000), Plan Nacional de Descentralización y Reglamento a la Ley de Descentralización (2001), Utilización del 25% del Impuesto a la Renta (2002), Reforma de la Ley de Régimen Municipal en el 2004.

Posteriormente, con la expedición en el año 2008 de la nueva Constitución de la República del Ecuador, el proceso de la descentralización llega a su punto de cristalización al establecerse la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Los momentos y los énfasis de la descentralización

Las propuestas descentralizadoras, en los últimos quince años, se han manifestado a partir de cuatro momentos, cuyos énfasis han significado condiciones específicas en la formulación de políticas públicas locales.

- 1993 a 1998

En un primer momento, y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios "neoliberales" prevalecientes en la Ley de Modernización (1993), surgió una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios. Aunque a su vez, planteaba dispersar en múltiples átomos municipales y no presentaba ninguna alternativa para

integrar o reforzar al Estado central. Bajo estas premisas solo se opero la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país.

-1999 a 2004

El auge del debate nacional sobre la descentralización sucedió en el contexto de la crisis financiera ecuatoriana de 1999 y a partir de la cual surgieron algunas propuestas de diversos sectores institucionales y de la sociedad civil, en la que varias provincias de la Costa y del oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial. Cinco provincias se pronunciaron en las urnas en consultas populares cuya validez institucional nunca fue reconocida. En este segundo momento se enfatizó en la redistribución de recursos con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población pero se diluyó con la crisis económica financiera que desembocó en la dolarización y en cuyo contexto más bien se re legitimaron algunos gobiernos seccionales sea a través de demandas clientelares o de operaciones exitosas de obra pública.(Guayaquil, Manta)

A partir del 2001 con la promulgación del reglamento de descentralización, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas. Sin embargo y pese a la profusión de marco legal de sustento para la descentralización, al no haberse constituido esta en política de Estado y estar sometida al voluntarismo tanto de las entidades seccionales como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los

niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad y su demanda, debate e instrumentación se ha diluido en la discusión procedimental sobre los convenios de transferencias de competencias.

De esta manera y a partir de la información disponible al 2004² puede observarse limitados logros en transferencias de competencias; se han gestionado 244 competencias respecto a las más de 2.200 competencias generales que podrían descentralizarse y solo 41 de los 219 municipios existentes han adquirido un total de 62 competencias, en tanto que los Consejos provinciales no han adquirido ninguna.

De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias. El principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bien estar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%.

- 2006 a 2007

Un nuevo momento se evidencia a partir de febrero del 2006 a partir de la presentación por parte de la Asociación de

² De evaluaciones realizadas por el CONCOPE en : “Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador”. Hernando López Guerrero. Quito. Junio. 2004

Municipalidades, el Consorcio de Consejos Provinciales y los alcaldes de Quito y Guayaquil entre otros dignatarios de un Proyecto de "Ley para el Ejercicio de las Autonomías" a través del cual se establece la posibilidad de que cualquier cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder voluntariamente y por decisión de consulta popular a un Régimen Especial Autonomómico.

- 2008 a ...

Finalmente, con la expedición de la constitución en octubre de 2008 se empieza a desarrollar una serie de normas que permitan la instrumentación de la norma suprema. Así en octubre del 2010, la Legislación Nacional expide tres normas básicas que establecen la organización, funcionamiento y administración de los cuatro niveles de gobierno, a saber:

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, la Ley Orgánica de Servicio Público.

Los resultados: ingresos, competencias y calidad de vida

Los gobiernos locales para su funcionamiento cuentan con recursos que provienen de lo que generan sus ordenanzas y principalmente de las transferencias del Estado y de otros recursos asignados por leyes y transferencias de competencias. Pero la reducida capacidad de generar recursos propios los ha vuelto altamente dependientes de las transferencias del gobierno central.

En los últimos diez años se ha incrementado las transferencias a los gobiernos seccionales, representando en la actualidad el 11% del gasto del gobierno central y alrededor del 51% de sus

inversiones. De esta manera se genera mayores limitaciones a nivel del gobierno central con el manejo de la política fiscal, por cuanto esta repartición de responsabilidades en los niveles subnacionales a la vez que disminuye los recursos para su agenda no cuenta con una clara política de responsabilidades y formas de fiscalización del gasto. Esta situación se ha visto incentivada a partir de 1997 con la Ley del 15%,³ entrega a los gobiernos seccionales más recursos. En el año 2010, únicamente por la ley del 15% los gobiernos autónomos descentralizados del país recibieron 1.152 millones de dólares (5,4% del presupuesto total del Estado ecuatoriano) y en el año 2011 recibirán 2.239 millones de dólares (9,35% del presupuesto total)⁴. En el valor antes citado se incluyen todas las asignaciones que por diferentes leyes recibieron los gobiernos subnacionales hasta el año 2010, más la parte proporcional correspondiente al incremento del presupuesto del estado para el año 2011, distribuida de conformidad a la fórmula de equidad territorial prevista en la ley que regula el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados⁵.

La lectura de esta relación paradójica es preocupante por cuanto casi todos los indicadores sociales que dan cuenta de la calidad de vida de los ecuatorianos

³ Esta Ley estableció que el gobierno central destine el 15% de sus ingresos corrientes a los gobiernos seccionales de acuerdo con criterios como la cantidad de población y sus necesidades básicas insatisfechas, premisas que no siempre se cumplen en las entregas.

⁴ Datos obtenidos de: www.finanzas.gob.ec, acuerdos ministeriales año 2011.

⁵ El Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización establece que los niveles subnacionales participarán del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

demuestran la persistencia o solo ligeras mejorías en patologías sociales como la pobreza, el empleo, los ingresos y las necesidades básicas que obligan a reflexionar sobre el lugar de las competencias.

Según el Banco Mundial⁶ a consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales de los noventa, la pobreza en el Ecuador aumentó entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45% de la población. Durante el mismo período el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3.5 a 5.2 millones y de éstos los que viven en áreas urbanas aumentaron de 1.1 a 3.5 millones de tal manera que el número de pobres de las áreas urbanas superó al de las áreas rurales en el 2001. Según la encuesta de ingresos y gastos 2003-2004, procesada por el INEC, la pobreza y extrema pobreza en el Ecuador muestra un constante crecimiento de los hogares urbanos del Ecuador, 7.6% de personas viven en extrema pobreza (indigencia) del porcentaje total de población urbana del país. Por su parte, el número de personas pobres en el Ecuador, expresado como porcentaje del total de la población urbana, asciende al 41.4% en el 2004.

La comparación de los datos censales (1990-2001)⁷ en relación a la provisión de servicios básicos muestra avances a nivel nacional en todos ellos, aunque con marcadas diferencias regionales y locales. El porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública pasó del 39,5% en 1990 al 48,5% en 2001. El porcentaje de viviendas con electricidad pasó de 77.7% en 1990 al 90,8%, en 2001. Existe un incremento de 10 puntos en las viviendas con agua entubada dentro de la vivienda. En cuanto a la recolección

de basura, el incremento de 20 puntos a nivel nacional, es un avance muy importante y se debe sobre todo al papel clave que han jugado los gobiernos seccionales⁸. Estos cambios en relación a la cobertura de servicios, son resultado de la adquisición de nuevos recursos y una mejora y /o priorización en la inversión pública sobre todo de algunos gobiernos locales, plantean la necesidad de revisar las políticas de provisión que apunten a superar las disparidades y eventualmente inequidades que persisten entre las diferentes regiones.

2. La participación ciudadana y gobiernos locales

En la misma instrumentación legal que sustenta la descentralización: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Ley de Modernización del Estado, Ley del Distrito Metropolitano de Quito, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en la Constitución de 2008 se incorpora el tema de la participación bajo la observancia de principios, establecimiento de mecanismos de participación, diferentes definiciones y contenidos "coparticipación en la gestión pública", "participación de la comunidad", "fomento de y ampliación de la gestión pública" y "sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país". En la constitución actual se incorpora una definición explícita de la participación, la ampliación de derechos políticos, económicos, individuales y colectivos y ciertas reformulaciones de la institucionalidad del Estado que en ella se formulan y que incluyen las opciones de consulta popular y revocatoria de mandato ha ampliado las posibilidades de participación de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales, del voluntariado y de la formación ciudadana.

⁶ Banco Mundial. La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas.

⁷ Ponce, Juan. La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador: 1990-2001. SIISE.

⁸ Ibid.

De esta manera el ejercicio de la participación ciudadana ha tenido como escenario casi exclusivo a las jurisdicciones y gobiernos autónomos descentralizados a través de la instrumentalización de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales, cantonales y presupuestos participativos, a través de la constitución de comités sectoriales locales que tornan operativos a los sistemas nacionales para afirmación de derechos ciudadanos⁹; en la realización de obras y prestación de servicios y excepcionalmente a través de sistemas implementados con regulación específica¹⁰.

La planificación seccional estratégica implementada en 18 planes provinciales y en más de 100 municipios¹¹ ha constituido el escenario más próximo a la formulación de política pública local en tanto su propia realización requiere de un lado la participación de diversos actores institucionales y de la sociedad civil lo que reconfigura la relación antagónica publico-privado más bien potenciándola y propicia la adecuación institucional local incorporando nuevos sectores no públicos ni privados en la planificación, gestión y auditoría local, como por el hecho de que su carácter integral demanda la formulación de estrategias y políticas en los ámbitos del desarrollo social cultural, desarrollo económico y productivo, gestión territorial, ambiental y de riesgos y en desarrollo y fortalecimiento político e institucional desde donde surgen variadas formulaciones de política local. El ejemplo

⁹ Como la creación de sistemas nacionales de planificación, salud, educación, cultura, niños, jóvenes en los que se constituyen a nivel local, niveles de gestión y coordinación a través de Consejos Sectoriales temáticos.

¹⁰ Como el caso de Quito a través de la ordenanza No. 046 de la Participación de la Comunidad de diciembre del 2000

¹¹ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME. <http://www.ame.gov.ec>

más emblemático y promocionado de esta práctica constituye Cotacachi.

Una práctica más sistematizada aunque menos generalizada de la participación ciudadana se ha propiciado entre otros en municipios que a partir de respectivas ordenanzas han constituido sistemas de participación a través de las cuales se reconocen organizaciones (cabildos, juntas) territoriales y sectoriales que identifican y formulan sus prioridades, sus presupuestos y mecanismos de gestión y control.

A partir de la vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (octubre 2010) la formulación de Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, la implementación de un sistema de participación ciudadana y la formulación de políticas públicas en el ámbito de sus competencias adquieren una preponderancia en los gobiernos sub nacionales.

En este contexto y a partir de la vigencia en el 2000 de una ley que obliga a la inscripción en las listas de candidaturas a elecciones pluripersonales del 20% y después 30% de candidatas mujeres, la participación de este género se ha incrementado llegando a significar en el 2002 el 2.8% de los alcaldes, el 30.6% de los concejales municipales, el 20.2% de los consejeros provinciales y el 24.9% de los miembros de las juntas parroquiales¹².

La inserción de algunas de estas opciones de participación ciudadana en la gestión local a través de las asambleas de los planes, consejos de planificación, los comités sectoriales o incluso juntas directivas de las empresas o corporaciones municipales de derecho público, si no se enmarcan en una adecuada estructuración funcional de los organismos locales pueden

¹² SIISE. Sistema Integrado de indicadores Sociales del Ecuador.

amenazar la representación de origen político o territorial de la que se nutren los concejos municipales o provinciales con el riesgo de generar algún conflicto y por ende influir en los niveles de gobernabilidad.

3. La consolidación de lo local

El limitado proceso de descentralización que se implementó en el país en la década anterior, que no aportó a la reconstitución o reforma integral del estado y no produjo tampoco la modernización del centro de gobierno, sino más bien su debilitamiento. Con el nuevo ordenamiento del proceso de descentralización que se inicia a partir del año 2011, se espera que supere estas condiciones en procura de evitar las inequidades territoriales.

Paralelamente, se busca que la gestión de los servicios públicos, el ejercicio de competencias y la formulación de políticas públicas, sean generadas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control de los mismos por parte de la sociedad.

Es en este contexto y pese a la débil coordinación y articulación entre gobiernos autónomos descentralizados, las entidades asociativas como AME, CONCOPE y CONAJUPARE han asumido el reto para llevar adelante el proceso descentralizador en los territorios, de acuerdo a las realidades y características propias a fin de contribuir a la profundización del proceso de democratización y descentralización del Estado.