COMPETENCIAS RECURSOS Y DESAFIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR

Fernando Buendía

Resumen Ejecutivo

El presente documento es un apretado estudio de los aspectos más relevantes del proceso de descentralización y autonomía del Ecuador, con énfasis en el análisis de las competencias y de los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados, que constituyen la parte medular de toda descentralización.

El trabajo empieza por identificar el régimen político y el marco normativo que ciñe a la organización territorial del país así como también al modelo de descentralización y autonomía. El carácter presidencial y centralizado del régimen político, con el cual, el Ecuador se constituyó como Estado independiente, ha determinado que el proceso de la descentralización se desenvuelva en una lógica que va desde el gobierno central, hacia los gobiernos seccionales. Esta lógica ha transcurrido sin perjuicio de los períodos en los que por limitación del gobierno central, los gobiernos locales han asumido competencias de facto, que con el transcurrir de los años han sido centralizadas por el gobierno nacional.

La nueva Constitución ecuatoriana, vigente desde octubre del año 2008, así como también el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) promulgado el mes de octubre del año 2010 marcan un rumbo nuevo y dinámico a la descentralización. Así, establecen los niveles de la organización político administrativa del país incorporando un nuevo nivel "regional" que corrige la ausencia del nivel intermedio en la organización territorial y crean los regímenes especiales de gobierno por razones de población, identidad étnico-nacional y ambientales; definen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados; caracterizan los elementos constitutivos del gobierno en cada nivel; determinan las competencias exclusivas para cada nivel y el proceso de transferencia de nuevas competencias descentralizables; instituyen el Consejo Nacional de Competencias como el organismo encargado de impulsar el proceso de descentralización; establecen las fuentes y mecanismos de financiación de los gobiernos autónomos; compilan la normativa existente sobre el modelo de gestión, organización y funcionamiento de los gobiernos descentralizados; y en particular desarrollan los derechos de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas locales.

La segunda parte del estudio realiza una apretada síntesis del proceso de descentralización del país, identificando los períodos largos desde la conformación del Estado nación y precisando los hitos ocurridos a partir de la década de los años 90 del siglo pasado. Finalmente realiza una evaluación del estado de situación identificando las oportunidades y limitaciones del proceso actual en el que están inmersos los gobiernos autónomos descentralizados.

La tercera parte es un estudio pormenorizado sobre las competencias de los gobiernos descentralizados, describe los conceptos principales del sistema de competencias ecuatoriano; desarrolla los tipos de competencias por niveles de gobierno; formula una tabla de competencias por sectores y por niveles de gobierno; señala las facultades que los gobiernos descentralizados tienen sobre las competencias exclusivas y concurrentes y los mecanismos de coordinación intergubernamental principalmente a través del Consejo Nacional de Competencias.

La cuarta parte del documento es un análisis sobre la situación financiera de gobiernos descentralizados, describe los tipos de ingresos tributarios y no tributarios; las transferencias obligatorias del gobierno central y los mecanismos de distribución de las mismas; analiza la evolución de los ingresos en el período 1993-2008; la dinámica del gasto en el mismo período; y particulariza el análisis de la situación financiera de los gobiernos municipales.

La quinta y última parte es un análisis crítico del funcionamiento y desempeño de los gobiernos autónomos descentralizados que señala los avances y problemas existentes en el ejercicio de sus competencias, estableciendo entre otros varios indicadores financieros de desempeño.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Además se realiza un análisis prospectivo del proceso de la descentralización en el Ecuador, ubicando los principales desafíos de los gobiernos autónomos y de la descentralización y se termina con un conjunto de conclusiones y recomendaciones

1. Caracterización del Estado y el gobierno

***1.1* El Estado ecuatoriano**: En octubre del año 2008 se aprobó una nueva Constitución para el Ecuador, la misma que incorpora elementos de cambio trascendentes e innovativos en el sistema político nacional, ubicados dentro de la corriente latinoamericana que se ha denominado como el "Neoconstitucionalismo"[1]. Entre otros elementos novedosos la Constitución ecuatoriana:

- Caracteriza al régimen político general como un "Estado constitucional de derechos", anteponiendo la jerarquía de la Constitución y los derechos individuales y colectivos consagrados en la misma, por encima de las leyes y las instituciones públicas. Esta modificación implica entre otras cosas, la supeditación de toda política pública al marco constitucional y por otro lado la "exigibilidad y judicialidad de los derechos". Por ello propone como un objetivo fundamental del Estado alcanzar la equidad territorial e interterritorial en el desarrollo.
- La Constitución mantiene un modelo "unitario" de estado, pero a su vez **reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados**. La autonomía política implica las facultades legislativa y ejecutiva que tienen los gobiernos regionales, provinciales y cantonales en el ámbito de sus competencias y en sus circunscripciones territoriales:

Cualidades autonómicas	Región/ Distrito Metropolitano	Provincia	Cantón[2]	Parroquia
Elección propia de autoridades	SI	SI	SI	SI
Ejercicio de la potestad Legislativa	Capacidad para dictar normas de carácter general en su circunscripción y competencias	Capacidad para dictar normas de carácter general en su circunscripción y competencias	Capacidad para dictar normas de carácter general en su circunscripción y competencias	Capacidad para dictar normas reglamentarias
Institucionalidad propia	SI	SI	SI	SI
Competencias exclusivas	SI	SI	SI	SI
Financiamiento propio	SI	SI	SI	SI
Ausencia de obediencia jerárquica	Tiene facultad de rectoría para el ejercicio de sus competencias exclusivas en su circunscripción	Tiene facultad de rectoría para el ejercicio de sus competencias exclusivas en su circunscripción	Tiene facultad de rectoría para el ejercicio de sus competencias exclusivas en su circunscripción	Tiene facultad de planificación, ejecución y control

- A través del sistema de descentralización obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias del gobierno central a los gobiernos descentralizados se pretende alcanzar la mayor autonomía posible para que las regiones y territorios puedan impulsar sus proyectos propios de desarrollo para el Buen Vivir y puedan llegar a convertirse en una suerte de régimen autonómico.
- La Constitución reconoce el carácter Plurinacional e Intercultural del estado ecuatoriano originado en la existencia de entidades étnico-nacionales ancestrales en el país. Además de otorgarles "derechos colectivos" a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montuvios, define el mecanismo que permite la conformación de Circunscripciones Territoriales, Indígenas, Afroecuatorianas y Negras, como un régimen especial de gobierno autónomo descentralizado en el marco de la organización territorial vigente.

[1] Se refiere a la corriente teórica y política, desarrollada principalmente en América Latina en los últimos años, que plantea entre otras cosas la supremacía de la Constitución sobre la demás normas legales y la garantía de los derechos constitucionales por encima de las funciones e instituciones públicas.

[2] El cantón es la unidad político administrativa territorial más antigua del país que proviene del cabildo español y que tiene competencias relativas a la residencia (servicios básicos). Su gobierno se denomina municipio, razón por la cual nos referiremos indistintamente al cantón o municipio como sinónimos.

DOCUMENTO EN EL BORRADOR

- Finalmente la Constitución reconoce el rol protagónico que debe jugar la ciudadanía en forma individual y colectiva a través del ejercicio del derecho a la participación en todo el ciclo de la política pública (planificación, presupuestación, ejecución y evaluación) y en todos los niveles y sectores de gobierno (gobierno central, regiones, provincias, cantones y parroquias) estableciendo que el régimen político del país tienda a modificarse desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.

1.2 El sistema de gobierno: La Constitución mantiene el régimen político presidencialista, pero ubica al ejecutivo como una función estatal más, en corresponsabilidad con las demás funciones del estado, con quienes constituye el poder público en unidad de acto. De esta forma la Constitución establece la independencia y separación de roles de cada función del estado, pero no en confrontación entre sí, sino en colaboración y mutuo control. En el caso de que la normal conflictividad entre el legislativo y el ejecutivo afecte la gobernabilidad, se instituye la "muerte cruzada"[3] como medio para canalizar y desbloquear el conflicto evitando la ruptura constitucional.

Además se crean dos funciones públicas nuevas cuyas autoridades son electas por la ciudadanía mediante concurso público de oposición y merecimientos y que se encargarán de organizar el concurso público para elegir las autoridades de la función jurisdiccional y de Control (Contraloría, Superintendencias, Fiscal General, Procurador). Estas son la función electoral y la función de control y participación ciudadana.

1.3. Ámbitos de gobierno según su número y su nivel: La Constitución reconoce cuatro niveles de gobierno descentralizado además del nivel nacional: regiones, provincias, cantones y parroquias. Enfatiza en el gobierno regional como nivel intermedio y en los municipios como nivel local, otorgándoles un mayor número de competencias, aunque reconoce a las provincias y parroquias por su peso histórico, y su cercanía a la población.

Gobierno	Gobierno Central	Gobierno Regional	Gobierno Provincial	Municipio	Junta Parroquial
Número	1	0	24	220	790
Nivel	Nacional	Intermedio	Local	Local	Local

La región se podrá constituir en base a la fusión voluntaria de dos o más provincias contiguas, que sumen al menos el 5% de la población total del país y tengan más de 20.000 kilómetros de superficie. Tiene un carácter de nivel intermedio, es decir que cuenta con mayores competencias exclusivas y con la capacidad para receptar mayores competencias adicionales y con mayores facultades tributarias.

En el marco de la Constitución y la ley, la provincia se conforma con el 3% de la población y más de 10.000 kilómetros de extensión. Tiene competencias exclusivas orientadas al sector rural (vialidad rural, riego, fomento agropecuario, gestión ambiental y protección de cuencas hídricas en coordinación con las regiones) y además limitadas facultades tributarias. En razón de su escala menor y de su orientación principal hacia el desarrollo rural se considera a la provincia como un nivel local de gobierno subnacional, aunque el criterio del organismo gremial de Consejos Provinciales es distinto.

Los municipios cuya historia es anterior a la creación de la república, de acuerdo a la Constitución y la ley se conforman con más de 50.000 habitantes y poseen un número significativo de competencias exclusivas vinculadas principalmente al hábitat y la residencia, pudiendo recibir nuevas competencias adicionales relacionadas con la dotación de los servicios básicos. Poseen además una facultad tributaria amplia que contempla impuestos propios, tasas, contribuciones de mejoras, rifas y loterias.

Las parroquias, aunque de acuerdo a la Constitución se afincan como gobiernos autónomos descentralizados, tienen limitadas competencias exclusivas y principalmente un rol de

[3] Art. 148 de la Constitución: la Presidenta o el Presidente podrá disolver la Asamblea cuando a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente…El Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales…

DOCUMENTO EN ELABORACION

colaboración con las provincias y municipios, de control de la obra pública que se ejecuta en la parroquia y de gestión de la infraestructura pública parroquial. No tienen facultad tributaria.

1.3.1. Los regímenes especiales: En el marco de la organización territorial señalada, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, se podrán constituir los regímenes especiales de gobierno siguientes: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montuvias y el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos.
Los distritos metropolitanos son cantones que por tener una población superior al 5% del total nacional, podrán ejercer además de las competencias atribuidas a municipios, las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales.

Las circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montuvias se establecen por libre determinación de los pueblos y nacionalidades ancestrales[4] en el marco de la organización territorial y adquieren las competencias del nivel de gobierno en el que se constituyen. Siendo una histórica reivindicación recién podrá efectivizarse a partir de la promulgación del COOTAD en octubre 2010.

Elaboración: Pablo Iturralde.
Fuente: COOTAD

Notas:
*En este gráfico se usa como sinónimo la expresión "gobierno cantonal" por "gobierno municipal".
** CTI-A-M: Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montuvias

2. El Proceso de descentralización en el Ecuador

2.1. Descripción breve de los hitos históricos más importantes y el estado actual de los procesos de descentralización con especial énfasis en lo que se refiere al sistema competencial

El proceso de descentralización en el Ecuador ha transcurrido entre períodos en los que por ausencia o contracción del nivel central se han expandido los gobiernos descentralizados, principalmente las provincias y cantones; y períodos de construcción y consolidación del Estado Nación en los que los gobiernos descentralizados han retrocedido respecto de sus ámbitos de actuación. Podríamos identificar los siguientes períodos:

- 1830-1859: El Estado Región: El Ecuador se independiza y se organiza en cuatro provincias correspondientes a las regiones naturales del país, con gobernadores puestos por el Presidente. Los municipios que vienen desde la conquista se mantienen

[4] De acuerdo con el censo del año 2001 la población que se autoidentifica como indígena alcanza el 6% y como afroecuatoriana el 5%. Sin embargo, estudios sobre territorios étnicos establecen que al menos el 12% de la población es bilingüe.

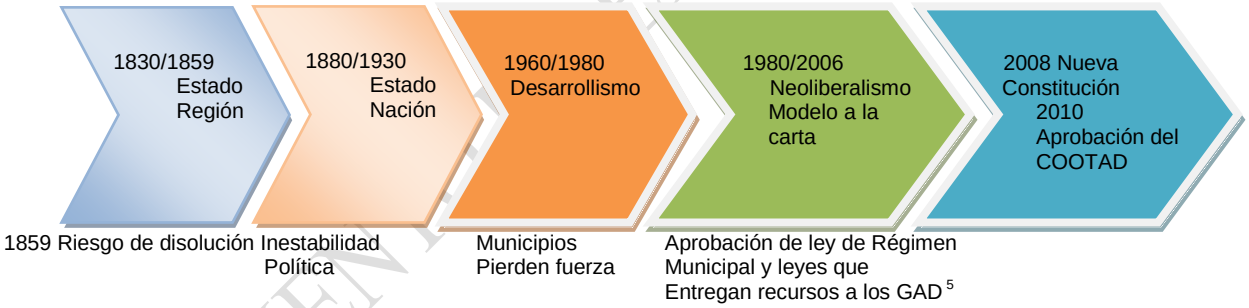
en sus competencias tradicionales y el gobierno central se dedica a acciones nacionales puntuales.

- 1880-1930: El Estado Nación: El gobierno central asume algunos roles en el ámbito nacional como la educación, la vialidad nacional, el comercio internacional, la defensa, la política monetaria y la seguridad interna, que tensionan con la acción de los municipios y provincias.

- 1960-1980: Desarrollismo: El gobierno central amplía significativamente su intervención en los territorios a través de la prestación de nuevos servicios estatales como salud, saneamiento ambiental, apoyo a la producción, vivienda, electrificación, vialidad, seguridad ciudadana.

- 1980-2006: Neoliberalismo: El gobierno central retrocede en la intervención dentro de los territorios y los gobiernos descentralizados retoman su acción en sectores como la salud, educación, asistencia social, saneamiento ambiental, agua potable, electrificación. En 1998 se aprueba una nueva constitución que establece un modelo de descentralización "a la carta" que resulta fallido. En 2003 se aprueba la Ley de Régimen Municipal que constituye un instrumento importante para consolidar el régimen cantonal. En este período se aprueba~~n~~ la mayor parte de leyes para la financiación de los gobiernos autónomos.

- 2008: Aprobación de la Nueva Constitución, cambio de modelo de Estado y de organización territorial. Determinación de un modelo de descentralización, obligatorio, progresivo y definitivo; empezando por las competencias exclusivas constitucionales; en octubre 2010 se aprueba el COOTAD que deroga toda la normativa anterior sobre el régimen seccional.



2.1.2. Hitos de la descentralización desde los años 90:

Cuadro del proceso de descentralización en Ecuador*

Años	Político	Fiscal	Administrativo	Contexto Social
		ANTECEDENTES		
1980		Presiones fiscales de gobiernos locales para mayor participación en el presupuesto nacional: aprobación de diferentes leyes especiales		
1984			Creación de diferentes unidades ejecutoras para prestación de servicios	
1985			Programa de desburocratización	Conflictos distributivos
1989			Municipio de Guayaquil devuelve empresas públicas de	

[5] GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

			agua y alcantarillado al gobierno central	
DESCENTRALIZACIÓN DESDE LOS NOVENTAS				
1990		Programa de Desarrollo Municipal (PDM); Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)		
1993			Ley de Modernización del Estado: Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración; Ley del Distrito Metropolitano de Quito	
1995			Creación del Consejo Nacional de Modernización como encargado de la política nacional de descentralización	Intento de elaboración de una Ley de Descentralización
1997		Aprobación de la "Ley Especial de Transferencia del 15% de los Ingresos a los Gobiernos Seccionales"	Aprobación de la "Ley Especial de Descentralización y Participación Social" Aprobación de la Ley de Régimen Municipal	
1998	Reformas constitucionales; creación del Consejo Nacional de Gobernadores			Firma de paz con el Perú
1999	Creación de la Comisión Nacional de Descentralización; consultas provinciales sobre un régimen autonómico	Quiebre del sistema financiero	Plan Nacional de Desconcentración	Reclamos de "Autonomía provincial"
2000	Recomposición de la Comisión Nacional de Descentralización		Aprobación de la ley orgánica de Juntas Parroquiales Rurales	
2001		Fortalecimiento financiero de organismos de desarrollo regional (descentralización funcional)	Convenio Marco de Transferencia de Competencias (Vialidad, Medio Ambiente, Turismo, Agricultura)	Amenazas militares (guerrilla) en la frontera norte y ejecución del Plan Colombia
2001			Aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Provincial	
2007-2008	Asamblea Nacional Constituyente		Aprobación de la Nueva Constitución	
2010			Aprobación del COOTAD que reemplaza a toda la normativa existente	
2010	Conformación del Consejo Nacional de Competencias	Financiamiento aplicando las normas del COOTAD (2011)		
*Elaborado en base al texto "La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001) de *Jonas Frank*				

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

2.2. Oportunidades y desafíos actuales más importantes y su relación con el sistema competencial

La nueva Constitución ha dejado trazada la cancha respecto de las competencias atribuidas a los GAD y al gobierno central y ha definido un mecanismo expedito para la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias descentralizables del gobierno central a los gobiernos locales. En el Consejo Nacional de Competencias encargado de aprobar el Plan Nacional de Descentralización y del Costeo de

Competencias, tendrán una representación mayor los GADs lo cual favorecerá el impulso descentralizador.

La apuesta central de la Constitución es por el fortalecimiento del nivel intermedio a través de la creación del nivel de gobierno regional, como entidad con capacidad de planificación y desarrollo regional, integrada por dos o más provincias y con el mayor nivel de captación competencial y de generación de recursos.

Igualmente se favorece al nivel municipal, que tendría las capacidades competenciales, de recursos por transferencias y de recuperación de ingresos propios, necesarias para responsabilizarse principalmente del hábitat y residencia en su circunscripción territorial.

Los gobiernos provinciales jugarían un rol de coordinación intermunicipal e interparroquial sobre competencias del desarrollo rural y con recursos basados en las transferencias estatales principalmente. Finalmente las Juntas Parroquiales jugarían un rol subsidiario de las prefecturas provinciales y los gobiernos municipales.

El mayor desafío general está en la creación de las regiones, sobre las cuales existe poco interés por parte de las provincias, aunque según la Constitución si no llegarán a crearse en el plazo de ocho años, deberá aprobarse una ley que determine su conformación. Entre tanto las competencias descentralizables del gobierno central se mantendrán bajo su responsabilidad.

Respecto del nivel cantonal el desafío principal es el de su consolidación institucional para que pueda asumir en el plazo que señale el Consejo Nacional de Competencias la totalidad de sus competencias exclusivas, lo cual será bastante factible para los municipios de mayor tamaño, a diferencia de la mayor parte de municipios pequeños menores a 50.000 habitantes y que constituyen el 85% del total, que tendrán fuertes dificultades y requerirán de fuertes procesos de fortalecimiento para lograr este propósito. Igualmente pesará de manera gravitante el desafío de incrementar sustancialmente los ingresos propios para financiar las nuevas competencias exclusivas no cubiertas, sobre todo en los cantones con menor PIB territorial.

La estructuración e implementación de los sistemas participativos en los GAD constituye una importante oportunidad para mejorar su transparencia y eficiencia respecto a las necesidades de la población, así como también incrementar la cohesión ciudadana en torno a las acciones de sus gobiernos seccionales.

3. El sistema competencial en Ecuador

3.1. El marco constitucional y normativo actual para el sistema competencial

La Constitución desarrolla de manera extensa el nuevo marco de organización, competencias y recursos de los GAD. El COOTAD, aprobado el 20 de octubre del 2010, norma el marco constitucional, compila y sistematiza en un solo cuerpo legal todas las leyes existentes del Régimen Municipal, Régimen Provincial y Juntas Parroquiales y las leyes de financiamiento de los GAD. En las disposiciones derogatorias del COOTAD se eliminan una por una todas las normas existentes relativas al régimen seccional.

Los elementos principales de la Constitución que sustentan jurídicamente al COOTAD son:

3.1.1. Estado unitario profundamente descentralizado

- GAD con autonomía política, administrativa y financiera
- Competencias definidas por nivel de gobierno, con ello se evitará la duplicidad de esfuerzos, la competencia entre niveles de gobierno y se mejorará la calidad del gasto público.
- Facultades normativas y reglamentarias en el ámbito de sus competencias
- Criterios de distribución de recursos que van en la línea de asegurar un desarrollo interterritorial equitativo y armónico

DOCUMENTO EN ELABORACION

3.1.2. Fin del "sistema de asignación de competencias a la carta"

- Se fijan en la constitución paquetes mínimos de competencias obligatorias por niveles de gobierno
- Se crea el Sistema Nacional de Competencias a fin de que el traspaso de todas las competencias descentralizables tenga lugar de manera efectiva, ordenada y teniendo presentes las capacidades operativas de cada gobierno autónomo descentralizado
- Se establece la posibilidad de intervención transitoria del Consejo de Competencias en caso de deficiente ejercicio de una competencia determinada

3.1.3. Profundización y racionalización de la descentralización financiera

- Se establece un monto de transferencias definido claramente para todos los niveles de gobierno
- Adicionalmente se harán transferencias de recursos en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman
- Se definen criterios específicos de distribución con el objeto de procurar una asignación proporcional, solidaria y efectiva a cada uno de los territorios tales como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo.

3.1.4. Participación ciudadana

- Silla Vacía [6]
- Consejos ciudadanos de planificación
- Iniciativa normativa en todos los niveles de gobierno
- Instancias de participación
- Presentación de propuestas
- Organizaciones sociales como expresiones de la soberanía popular.

3.2. Tipos de competencias

3.2.1. Breve definición de cada tipo de competencia existente

Competencias: Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Son establecidas por la Constitución, la ley o el Consejo Nacional de Competencias, y pueden ser exclusivas o concurrentes [7].

DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE COMPETENCIAS POR AMBITOS DE GOBIERNO CENTRAL Y AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	
TIPO DE COMPETENCIAS	**DESCRIPCION**
COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL	
Competencias de sectores privativos	Únicas y exclusivas del Gobierno Central, no son descentralizables
Competencias de sectores estratégicos	Sectores Estratégicos definidos por la Constitución, pueden descentralizarse al interior del estado
Competencias de sectores comunes	Todos los demás sectores estatales, susceptibles de mayor o menor descentralización.

[6] La silla vacía es el derecho de la ciudadanía de participar mediante un delegado en las sesiones de los GADs cuando se traten asuntos de interés específico para un sector. El participante intervendrá con voz y voto.
[7] COOTAD, artículo 113

DOCUMENTO EN ELABORACION

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	
Competencias exclusivas	Corresponden a un solo nivel de gobierno y están definidas en la Constitución. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.
Competencias concurrentes	La titularidad[8] corresponde a varios niveles de gobierno y su gestión se sustentará en el principio de subsidiariedad.
Competencias adicionales	Las que señale la ley a favor de los GAD, la transferencia será regulada por el Consejo Nacional de Competencias, especialmente de los sectores de salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, entre otros
Competencias residuales	No están asignadas y deberán ser otorgadas por el Consejo Nacional de Competencias

3.3. Facultades que otorga la ley para el ejercicio de una competencia

(Nota: Estas Facultades están contempladas en el artículo 116 del COOTAD)

Los GAD poseen la facultad de Rectoría en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de la unidad nacional; la planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno; la regulación y el control la ejercen los GADen el marco de sus competencias y en sus circunscripciones; y la gestión

[8] Titularidad: Es la atribución constitucional y/o legal que tiene un gobierno~~s~~ autónomo descentralizado para el ejercicio de una competencia.

puede ejercerse en forma particular o en concurrencia entre varios niveles de gobierno, según el modelo de gestión de cada sector.

3.4. El estado de situación del proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones

La Constitución establece las competencias exclusivas asignadas a los GAD según sus niveles de gobierno. El COOTAD desarrolla las competencias exclusivas constitucionales delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel de gobierno autónomo descentralizado sobre los sectores de:

- Vialidad
- Tránsito y transporte
- Gestión de la cooperación internacional
- Gestión de las cuencas hidrográficas
- Riego
- Fomento de la seguridad alimentaria
- Fomento de actividades productivas agropecuarias
- Gestión ambiental
- Prestación de servicios públicos
- Infraestructura física y equipamientos de salud, educación y otros
- Formar y administrar catastros inmobiliarios
- Socorro y extinción de incendios
- Explotación de materiales de construcción
- Registro de la propiedad
- Personalidad jurídica a organizaciones sociales
- Patrimonio arquitectónico, cultural y natural
- Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de ejecución de obras

El Consejo Nacional de Competencias integrado por cuatro representantes por cada nivel de gobierno más un representante del gobierno central determinará el Plan Nacional de Descentralización para la entrega progresiva de las competencias exclusivas y la transferencia de nuevas competencias adicionales de los sectores descentralizables del gobierno central. El plazo para la transferencia de competencias adicionales es de ocho años.

Una vez que se integre el Consejo Nacional de Competencias, le corresponde elaborar las matrices de competencias descentralizables por sectores y determinar los paquetes que serán transferidos posteriormente, así como también resolver la entrega de las competencias exclusivas de forma progresiva y de acuerdo a las capacidades de los GADs para asumirlas.

Con la aprobación del COOTAD, los GADs se encuentran en una fase de transición para la aplicación de la normativa y empiezan a demandar la entrega de sus competencias exclusivas sobre aquellos sectores en los cuales se sienten capacitados para asumirlas. Es el caso del Registro de la Propiedad, en el que algunos gobiernos municipales empiezan a dar los pasos para responsabilizarse de los mismos (con o sin la aprobación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), y también es el caso del tránsito y transporte terrestre, del riego, entre otros.

3.5. Distribución competencial:

NUMERO DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SEGÚN SECTORES Y NIVELES DE GOBIERNO				
Sectores	**G. Regional**	**G. Provincial**	**G. Municipal**	**G. Parroquial**
Planificación*	Planificar el desarrollo regional y formular los planes	Planificar el desarrollo pProvincial y	Planificar el desarrollo cantonal y formular los planes	Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente

DOCUMENTO EN ELABORACION

	de ordenamiento territorial	formular los planes de ordenamiento territorial	de ordenamiento territorial	ordenamiento territorial
Vialidad	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial que no incluya zonas urbanas	Planificar construir y mantener el sistema vial urbano	Planificar y mantener en coordinación con los gobiernos provinciales el sistema vial rural
Cooperación Internacional	Gestión de la Cooperación Internacional en su territorio	Gestión de la Cooperación Internacional en su territorio	Gestión de la Cooperación Internacional en su territorio	Gestión de la Cooperación Internacional en su territorio
Tránsito y Transporte	Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte y la seguridad vial dentro de su territorio regional.		Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte y la seguridad vial dentro de su territorio cantonal	
Fomento productivo y agropecuario	Fomentar las actividades productivas regionales	Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias		Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias.
Gestión de los Recursos Hídricos	Gestión de Cuencas Hidrográficas	Ejecutar en coordinación con las regiones obras en cuencas y microcuencas		
Seguridad Alimentaria	Fomentar la seguridad alimentaria regional			
Riego		Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego provinciales		
Medio Ambiente		La Gestión ambiental provincial		Incentivar la biodiversidad y la protección del ambiente
Infraestructura comunitaria			Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de educación y salud, así como los espacios destinados al desarrollo social, cultural y deportivo	Planificar, construir y mantener la infraestructura, equipamientos y los espacios públicos de la parroquia.
Servicios públicos residenciales			Prestar los servicios públicos de agua potable, depuración de aguas, manejo de desechos sólidos, saneamiento, alcantarillado y otros.	
Administración de catastros			Formar, mantener y administrar los catastros cantonales	
Gestión de riesgos			Socorro y extinción de incendios	
Registro de la propiedad			Registro de la propiedad	
Gestión del Patrimonio			Conservar, difundir y mantener el patrimonio, arquitectónico, cultural y natural.	
Gestión de materiales de construcción			Gestionar la explotación de áridos y pétreos	
Participación ciudadana	Otorgar la personería a las			Promoción de la organización

DOCUMENTO EN ELABORACION

	organizaciones del ámbito regional			territorial y vigilar la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos
Investigación e innovación del conocimiento**	Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento para el desarrollo regional			
Uso del Suelo			Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón	
Tributarias	Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras sobre las obras realizadas; fijar sobretasas y crear loterías	Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras sobre las obras realizadas	Crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras	
Control de playas, riveras de los ríos y lacustres			Delimitar, autorizar, regular y controlar el uso de playas, riberas, lechos y lagunas y garantizar el acceso de la ciudadanía a los mismos	
Total competencias exclusivas***	**10**	**8**	**14**	**7**

* Distribución competencial determinada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

****** Distribución competencial a determinarse en la norma que rija el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología

******* Aunque algunas competencias se gestionen en forma concurrente, sin embargo la titularidad o exclusividad para el ejercicio de las facultades en el territorio son ejercidas por el nivel de gobierno respectivo.

3.6. Materias de competencias más importantes por ámbito de gobierno

SECTORES O MATERIAS DE COMPETENCIA POR NIVELES DE GOBIERNO	
NIVEL DE GOBIERNO	**MATERIAS DE COMPETENCIAS**
GOBIERNO CENTRAL	**Privativas** ✓ Defensa Nacional ✓ Protección interna y orden público ✓ Relaciones Internacionales ✓ Políticas económicas, tributarias, aduaneras, arancelaria, fiscal y monetaria ✓ Comercio exterior ✓ Endeudamiento externo
	Competencias exclusivas ✓ Generación de energía ✓ Telecomunicaciones ✓ Recursos naturales no renovables ✓ Transporte y refinación de hidrocarburos ✓ Biodiversidad y patrimonio genético ✓ Espectro radioeléctrica ✓ Agua
	Sectores comunes* ✓ Salud ✓ Educación ✓ Vivienda ✓ Obras Públicas ✓ Ambiente ✓ Turismo ✓ Agricultura ✓ Producción ✓ Patrimonio Nacional

DOCUMENTO EN ELABORACION

	✓ Etc.
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**	**Exclusivas y concurrentes** ✓ Vialidad ✓ Tránsito y transporte ✓ Gestión de la cooperación internacional ✓ Gestión de las cuencas hidrográficas ✓ Riego ✓ Fomento de la seguridad alimentaria ✓ Fomento de actividades productivas agropecuarias ✓ Gestión ambiental ✓ Prestación de servicios públicos ✓ Infraestructura física y equipamientos de salud, educación y otros ✓ Formar y administrar catastros inmobiliarios ✓ Socorro y extinción de incendios ✓ Explotación materiales de construcción ✓ Registro de la propiedad ✓ Personalidad jurídica a organizaciones sociales ✓ Patrimonio arquitectónico, cultural y natural ✓ Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras

* Los sectores comunes integran a todos los demás sectores, no privativos ni estratégicos, (como salud, educación, turismo, etc.) los mismo que son susceptibles de mayor o menor descentralización y que serán transferidos en paquetes competenciales por el Consejo Nacional de Competencias en el plazo de ocho años.

** Para identificar la distribución de competencias por sectores y niveles de gobierno revisar el cuadro anterior.

Nota: El COOTAD no establece una prelación respecto a la importancia de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, sino que se guía por el rol que la Constitución otorga de manera implícita a cada nivel de gobierno desarrollando sus características competenciales: Así como hemos señalado el rol y las competencias regionales son la del desarrollo social, económico y productivo regional; la de la provincia el desarrollo rural, las de los municipios el desarrollo del hábitat y la residencia y las Juntas Parroquiales tienen un rol de coordinación y colaboración con los municipios y Consejos Provinciales.

==========

Una revisión comparativa entre las competencias actuales del gobierno central y las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, pone en evidencia que estamos frente a un momento reconcentrador del Estado en su conjunto, coherente con el mandato constitucional de garantizar efectivamente los derechos contemplados en la Constitución y con la necesidad de reinstitucionalizar el país. Por ello, la Constitución y el COOTAD fijan un conjunto de competencias exclusivas que constituyen el punto de partida de la descentralización, asegurando el cumplimiento de los derechos ciudadanos; pero a su vez *establecen un camino cierto* para avanzar a medio plazo (ocho años) en una redistribución competencial bajo la premisa de lograr la mayor autonomía posible a través de la descentralización competencial.

3.7. Los espacios/mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión de competencias

El espacio natural para la coordinación competencial es el Consejo Nacional de Competencias (CNC) que tiene entre sus funciones la de resolver de manera inapelable los conflictos competenciales.

El Sistema Nacional de Planificación constituye en un sentido general otra instancia natural de coordinación competencial, tanto porque los representantes de los GAD tienen un tercio de la participación dentro del Consejo nacional de Planificación, como porque el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo asciende desde los GADs hacia el Consejo y una vez aprobado se convierte en referencia obligatoria para la planificación de los diversos niveles de gobierno.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Además del Consejo Nacional de Planificación para algunas materias que les conciernen se ha previsto la participación de representantes de los GADs en los respectivos Consejos sectoriales. Por ejemplo, es el caso del Directorio de la Agencia Nacional Reguladora de Transito, donde se ha previsto la participación de representantes de los GADs que tienen competencias relacionadas con el transito en sus circunscripciones territoriales.

El mancomunamiento entre los GADs para realizar actividades conjuntas como la creación de empresas de prestación de servicios para los gobiernos locales involucrados o la realización de acciones en territorios de mayor tamaño al de sus respectivas circunscripciones territoriales constituye otra herramienta de coordinación intergubernamental que puede ser valiosa para atender problemas como los ambientales.

Sin embargo de los mecanismos previstos, existen muchos recelos entre los funcionarios del gobierno central y los miembros de los GADs que impiden una dinámica sinérgica respecto al desenvolvimiento de sus competencias concurrentes. Tal es el caso de la vivienda social, que le compete al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para lo cual ha desarrollado como incentivo un subsidio a la construcción de viviendas que se entrega a los solicitantes con el único requisito de tener un lote de terreno. Como la entrega de los bonos no ha contado con los GADs, las viviendas se han construido en lugares muy distantes de las vías y las conexiones de servicios básicos, por lo cual los municipios están imposibilitados de dotar de los servicios residenciales a las viviendas que se han construido de esta manera.

4) El financiamiento del sistema competencial en el Ecuador con especial enfoque en el ámbito municipal

4.1.1) Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales

Las fuentes de financiamiento de los GADs provienen de a) la participación en el Presupuesto General de Estado así como también de donaciones, legados, utilidades y rendimientos de inversiones; b) de los ingresos propios obtenidos mediante tasas, sobretasas y contribuciones especiales de mejoras, además de los impuestos determinados en los que el sujeto pasivo es un nivel de gobierno determinado como el impuesto predial, el impuesto a la plusvalía, etc.; c) transferencias del gobierno central por la participación en las rentas de la explotación de recursos naturales no renovables; d) ingresos obtenidos mediante el endeudamiento público de los GADs o mediante la emisión de títulos valores y e) ingresos obtenidos mediante rifas, loterías y otros.

Los recursos de transferencias se realizarán en forma automática, predecible y oportuna y se sancionará con la destitución a los funcionarios que de manera intencional interfieran en la entrega oportuna de estos recursos.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

GAD: Recursos financieros

Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente COOTAD

Respecto a los tipos de recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a cada nivel de gobierno, estos se distribuyen de la siguiente manera:

RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS POR NIVELES DE GOBIERNO				
TIPOS DE RECURSOS	**REGION**	**PROVINCIA**	**CANTON**	**PARROQUIA**
Impuestos (tributarios)	Impuestos transferidos: a) Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones b) Impuesto a la propiedad de los vehículos c) Impuesto a los consumos especiales sobre vehículos	a) 0,001% al impuesto a las alcabalas	a) Impuesto sobre la propiedad urbana b) Impuesto sobre la propiedad rural c) Impuesto sobre los vehículos. d) Impuesto de matrículas y patentes e) Impuesto de alcabalas f) Impuesto a los espectáculos públicos g) Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios h) Impuesto sobre la Plusvalía i) Impuesto al juego j) Impuesto del 1,5 por mil sobre activos	
Transferencias del Presupuesto General del Estado (no tributarios)		a) 27% del monto total de las transferencias correspondientes al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del PGE b) Ingresos por costeo de competencias a ser	a) 67% del monto total de las transferencias correspondientes al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del PGE b) Ingresos por costeo de competencias a ser transferidas	a) 6% del monto total de las transferencias correspondientes al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del PGE b) Ingresos por costeo de competencias a ser transferidas

DOCUMENTO EN ELABO

		transferidas		
Ingresos propios de la gestión de los GADs (No tributarios)	a) Tasas b) Monto adicional a los consumos especiales, vehículos y combustibles c) Contribuciones especiales de mejoras generales y específicas d) Venta de bienes y servicios e) Renta de inversiones, utilidades y multas f) Venta de activos y recuperación de inversiones g) Loterías, rifas y sorteos	a) Tasas b) Contribuciones especiales de mejoras generales y específicas c) Venta de bienes y servicios e) Renta de inversiones, utilidades y multas d) Venta de activos y recuperación de inversiones f) Rifas y sorteos	a) Tasas b) Contribuciones especiales de mejoras generales y específicas c) Venta de bienes y servicios e) Renta de inversiones, utilidades y multas d) Venta de activos y recuperación de inversiones e) Rifas y sorteos	a) Administración de espacios públicos b) Venta de activos y recuperación de inversiones c) Venta de bienes y servicios d) Ingresos por la delegación de los otros niveles de gobierno.
Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones (no tributarios)	a) Cooperación no reembolsable b) Legados y donaciones c) Otras transferencias	a) Cooperación no reembolsable b) Legados y donaciones c) Otras transferencias	a) Cooperación no reembolsable b) Legados y donaciones c) Otras transferencias	a) Cooperación no reembolsable b) Legados y donaciones c) Otras transferencias
Transferencias por renta de la explotación de recursos no renovables (no tributarios)	De acuerdo a lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente	De acuerdo a lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente	De acuerdo a lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente	De acuerdo a lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente
Recursos provenientes de financiamiento (no tributarios)	a) Endeudamiento b) Colocación de títulos y valores	a) Endeudamiento b) Colocación de títulos y valores	a) Endeudamiento b) Colocación de títulos y valores	a) Endeudamiento b) Colocación de títulos y valores
Fuente: COOTAD Elaboración: Fernando Buendia				

Como se puede apreciar tanto las regiones como los municipios poseen mayores posibilidades de ingresos por impuestos, los mismos que constituyen en el caso de los municipios el porcentaje mayoritario de sus ingresos propios. Igualmente, son los municipios los que perciben una porción mayor de las transferencias del Presupuesto General del estado (67%). Respecto de las tasas y contribuciones especiales de mejoras son las regiones quienes poseen adicionalmente la facultad de fijar sobretasas.

Las transferencias por la renta de la explotación de recursos no renovables, se venía aplicando anteriormente a través de leyes específicas aún vigentes como la 010 que otorga a favor de los gobiernos seccionales amazónicos un dólar por cada barril de petróleo extraído, y la ley 047 que otorga a los gobiernos descentralizados que conforman las cuencas hídricas de los ríos Paute y Pastaza, un porcentaje de la recaudación de la tarifa eléctrica originada en la producción hidroeléctrica de las centrales construidas en los cauces de estos ríos. La Constitución generaliza esta normativa para favorecer a los gobiernos autónomos en cuyos territorios se realice todo tipo de explotación de recursos no renovables.

De acuerdo a las facultades tributarias propias de los GADs y a la ausencia de limitaciones para el uso de los recursos de transferencias del gobierno central, salvo aquellas generales contempladas en la ley de Finanzas Públicas, es evidente que los gobiernos subnacionales en el caso ecuatoriano gozan de una autonomía fiscal significativa, que sustenta sus posibilidades de alcanzar una mayor autonomía competencial.

Sin embargo, las prerrogativas tributarias varían según el nivel de gobierno. Mientras las Regiones y Municipios tienen impuestos propios que les permitirán un

DOCUMENTO EN ELABORACION

autofinanciamiento mayor, los Consejos Provinciales prácticamente carecen de los mismos[9] y las Juntas Parroquiales no tienen facultad tributaria, dependiendo únicamente de los ingresos de transferencias.

4.1.2) Libertad y restricciones generales para el uso de los recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Respecto de la utilización de los recursos de los GAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública establece que todos los ingresos independientemente de su fuente son recursos públicos y que por tanto se sujetan a las normas y reglas de uso de los recursos y bienes públicos. Es decir que tanto los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados, como los ingresos por transferencias, están sujetos y obligados al cumplimiento de las normas establecidas en el Código de Planificación entre las cuales, resaltamos las siguientes:

a) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y de financiación (endeudamiento) únicamente pueden ser utilizados para gastos no permanentes, esto es inversión pública. Igualmente se ha establecido que ingresos provenientes de fuentes permanentes como los tributarios se podrán utilizar para el gasto corriente y también para la inversión.

b) Las transferencias del gobierno central podrán financiar hasta el 30% de gastos permanentes (corrientes) y un mínimo del 70% de gastos no permanentes para el ejercicio de sus competencias exclusivas. Las transferencias provenientes específicamente del 10% de ingresos no permanentes financiarán exclusivamente egresos no permanentes (inversión).

c) El gasto de los GAD al igual que las demás entidades públicas está sujeto a la planificación cuatrianual y anual de tal modo que únicamente se puede realizar los gastos previstos dentro de la planificación y se prohíbe un uso distinto de los recursos.

d) El proceso de aprobación presupuestario debe contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía como un requisito para su aprobación en el órgano parlamentario de cada GAD y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

e) Los gobiernos descentralizados podrán establecer el régimen de remuneraciones para los servidores de sus gobiernos respectivos, pero en el marco de la ley de Servicio Público, la misma que establece que el Ministerio de Relaciones Laborales fijará el piso y el techo para cada categoría ocupacional.

f) Los recursos de endeudamiento de los GADs únicamente podrán orientarse a gastos de inversión de mediano y largo plazo. Por tanto constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes priorizados en los respectivos planes de Desarrollo.

g) Los GADs podrán endeudarse hasta un porcentaje del 40% de su presupuesto siempre que cuenten con los recursos suficientes para el pago de los empréstitos a ser contraídos.

h) Toda norma que expida un gobierno autónomo que genere una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecer la fuente de financiamiento correspondiente.

i) Todos los GADs efectuarán de manera oportuna el ciclo presupuestario previsto en el Código de Finanzas Públicas, obligándose a entregar la Proforma en el plazo establecido. Caso contrario el Ministerio de Finanzas asignará un valor estimado similar al del año anterior.

[9] El impuesto de uno por mil a las alcabalas es un anacronismo cuyos rendimientos son inferiores al 1% del ingreso total de los Consejos Provinciales.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente: COOTAD

4.2) Criterios para transferencias fiscales incluyendo el estado de situación respecto al costeo de las competencias

Las transferencias del Presupuesto General del Estado son retornos a la hacienda de los GADs, de las recaudaciones tributarias nacionales que realiza el gobierno central y también de la explotación de los recursos naturales.

La Constitución y el COOTAD prevén que los recursos que se transfieren a los GADs deben distribuirse bajo criterios de equidad territorial e interterritorial, esto es para superar la extrema desigualdad existente en la cobertura de servicios básicos entre los diversos GADs. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha señalado que el índice de GINI entre los GADs respecto a la cobertura de servicios básicos es de 0,9 es decir, altamente polarizada.

Por ello, el objetivo principal de las transferencias es el de lograr una canasta igualitaria de servicios básicos para todas la personas independientemente del lugar de su residencia. Y por ello se ha propuesto un sistema de crecimiento de las transferencias en dos velocidades: a) para los GADs que tienen mejor cubiertas sus necesidades básicas el ritmo será más lento y b) para los GADs con mayores necesidades básicas insatisfechas el ritmo de crecimiento de sus recursos transferidos tendrá una mayor rapidez.

Siendo el tipo ideal para lograr una asignación equitativa de los recursos el modelo de transferencia basado en el costeo de las competencias, debido a la deficiente información existente, de acuerdo al COOTAD se ha establecido un modelo de “reparto” para las transferencias, favoreciendo en el mismo la ponderación de los indicadores de mayor impacto social, como factor de equidad.

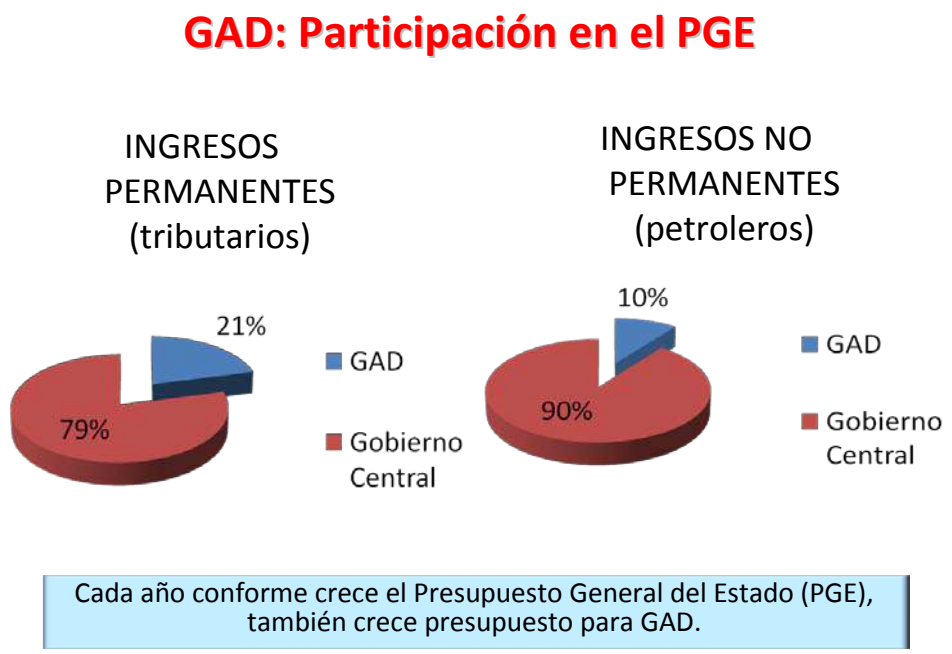
Entre las transferencias del gobierno central se identifican tres tipos: a) las transferencias provenientes de ingresos permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas de los GADs; b) las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias, y; c) las transferencias destinadas a compensar a los gobiernos

DOCUMENTO FIELAB

descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

4.3 Pactos fiscales:

El pacto fiscal relativo a la transferencia de recursos a los GAD está definido en el texto constitucional que señala que los ingresos por transferencias no podrán ser menores al 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los ingresos no fermentes. De esta manera la Constitución ha dejado establecido un pacto fiscal de estricto cumplimiento que dentro del COOTAD se ha incrementado al 21% de los ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, los mismos que se incrementarán conforme se incrementen los ingresos permanentes y no permanentes del PGE.



Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente: COOTAD

De esta forma en la normativa Constitucional y legal del país ha quedado sentado el tamaño predecible que de manera automática y oportuna se deberá entregar a los GADS. Pero una vez determinado el tamaño del pastel, corresponde definir la manera como se repartirán los recursos a cada gobierno autónomo.

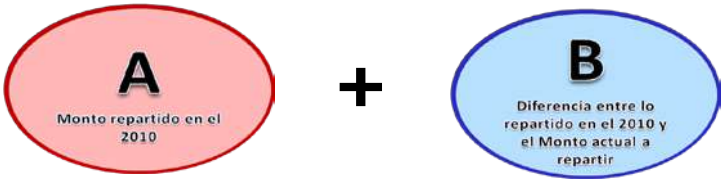
El modelo de "reparto" establecido en el COOTAD propone que del total de los recursos de transferencia se repartirá entre los niveles de cada GAD en la siguiente proporción: a) 67% para los municipios; b) 27% para los Consejos Provinciales y c) 6% para las Juntas Parroquiales. En el caso de las Regiones el COOTAD señala que obtendrán recursos de fuentes distintas a las ya preasignadas.

En consonancia con el mandato constitucional que establece que ningún gobierno seccional podrá recibir una cantidad de dinero menor a la recibida en el año 2008 de aprobación de la Constitución, el COOTAD ha tomado como año base el 2010 de aprobación de la ley señalando que ningún gobierno recibirá una cantidad menor a la recibida en este año.

De esta forma la totalidad de los recursos de transferencia se dividen en dos partes: la primera A que es igual al monto repartido en el 2010, y B que es el incremento que año

tras año se producirá restándolo del año base. El monto diferencial B es el que se repartirá aplicando los criterios constitucionales mencionados.

Modelo de Equidad



- **Gobierno Provincial: 27%**
- **Gobierno Municipal: 67%**
- **Gobierno Parroquial: 6%**

Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente: COOTAD.

De acuerdo con el Presupuesto General del Estado del año 2011 el valor B que se incrementa y que se redistribuirá aplicando los criterios constitucionales de redistribución es de aproximadamente 200 millones de dólares, sobre un monto a asignarse de 2.238 millones, es decir, el 9% aproximadamente. El valor que se redistribuiría es pequeño pero en cinco años representará aproximadamente el 50% del total de transferencias.

Los criterios para la distribución de los recursos de las transferencias a cada uno de los gobiernos locales según su nivel, están señalados en la Constitución y son los de Población, Densidad, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Mejora de los Niveles de Vida, Esfuerzo Fiscal y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de cada GAD.

El COOTAD define la fórmula para el cálculo de los recursos por cada GAD:

- Para la medición de la población, de las NBI y de la Densidad, se utilizará la información oficial provista por el Instituto de Estadística y Censos.
- Para el cálculo del esfuerzo fiscal se dividirán los ingresos propios sobre el PIB territorial y hasta lograr la información sobre el PIB se utilizará la regresión de los ingresos propios sobre los índices de pobreza por NBI.
- Para el cálculo de la mejora de los niveles de vida se define a esta como la reducción de las NBI respecto del año anterior, información que deberá proveer también el INEC [10].
- Para el esfuerzo administrativo el 50% se repartirá en partes iguales entre los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel y el 50% restante se repartirá en base al índice que resulta de dividir los ingresos totales con el gasto corriente de cada gobierno autónomo descentralizado.
- Finalmente el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo se calculará en base a la división del presupuesto anual ejecutado sobre el presupuesto total programado.

[10] INEC: Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos.

Criterios de distribución de los recursos

(Art. 195)

- Población
- Densidad
- Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI
- Mejora de los Niveles de Vida
- Esfuerzo Fiscal
- Esfuerzo Administrativo
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD

Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente: COOTAD

Finalmente para la ponderación de cada uno de los criterios para la distribución de los recursos será el Consejo Nacional de Competencias el órgano que revisará estas cifras cada cuatro años propendiendo a favorecer los objetivos de equidad territorial planteados en el COOTAD. Provisionalmente el Código ha efectuado unas ponderaciones que se mantendrán por los próximos dos años y en las que se privilegia a los GADs con mayores Necesidades Básicas Insatisfechas. Esta decisión de los asambleistas legislativos ha sido bien aceptada por las provincias y municipios de menor tamaño, mientras que los municipios más grandes han considerado que se estaría subvalorando el criterio de la población, en su perjuicio.

Ponderación de los criterios de distribución de los recursos (Transitoria Octava)

NIVELES DE GOBIERNO	POBLACIÓN	DENSIDAD	NBI	MEJORA NBI	ESFUERZO FISCAL	ESFUERZO ADMINISTRATIVO	METAS DE PLANES
Gobiernos Provinciales	10%	14%	53%	5%	2%	6%	10%
Gobiernos Municipales	10%	13%	50%	5%	6%	6%	10%
Gobiernos Parroquiales Rurales	15%	15%	50%	5%	0%	5%	10%

Elaboración: Pablo Iturralde; Fuente: COOTAD

4.4) Ingresos y gastos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

De acuerdo al estudio sobre las finanzas subnacionales elaborado por el BEDE[11] en promedio para el período1994-2008 de los ingresos propios por niveles de gobierno (sin las transferencias), el gobierno central concentró el 94,9% de los ingresos estatales (17,9% del PIB), los Consejos Provinciales el 0,4% de los ingresos (0,1% del PIB) y los municipios el 4,7% (0,9% del PIB).

INGRESOS POR NIVELES DEL GOBIERNO 1994-2008 (En porcentajes del ingreso y del PIB)			
Composición en % del total estatal	**1994**	**1997**	**2008**
Ingresos del Nivel central sin transferencias	95,13%	94,73%	96,30%
Ingresos Consejo Provincial	0,39%	0,34%	0,37%
Ingresos Municipios	4,47%	4,93%	3,33%
Ingresos Juntas Parroquiales			
Total Ingresos Estatales	100,00%	100,00%	100,00%
Composición en % del PIB			
Ingresos del Nivel Central sin transferencias	14%	14,3%	25,2%
Ingresos Consejo provincial	0,06%	0,05%	0,10%
Ingresos Municipios	0,66%	0,75%	0,87%
Ingresos Juntas Parroquiales			
Total	14,77%%	15,12%	26,20

Elaborado por el Banco Ecuatoriano de Desarrollo BEDE.

"Las cifras muestran que Ecuador es uno de los países con mayor centralización respecto a la captación de ingresos estatales, lo cual contrasta con los países de descentralización media y avanzada de América Latina, donde en el año 2004 el ingreso promedio del gobierno central se acerca al 81,6% del total de ingresos. En los países industrializados el ingreso del gobierno central en promedio es de 65,7%"[12]

Respecto del gasto, en el que se incluyen los ingresos por transferencias y el endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, "en el período 1994-2008 el gobierno central concentró el 81,8% de los gastos estatales (15,6% del PIB); los Consejos Provinciales el 3,9% (0,7% del PIB) y los municipios el 14,3% (2,7% del PIB)"[13]

GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO 1994-2008 (En porcentajes de gasto y del PIB)			
Composición en % del total estatal	**1994**	**1997**	**2008**
Gastos del Nivel central sin transferencias	84,8%	84,5%	81,9%
Gastos Consejo Provincial	3,4%	3,1%	4,3%
Gastos Municipios	11,8%	12,4%	13,8%
Gastos Juntas Parroquiales			
Total Gastos Estatales	100,00%	100,00%	100,00%
Composición en % del PIB			
Gastos del Nivel Central sin transferencias	11,9%	11,4%	21,8%
Gastos Consejo provincial	0,5%	0,4%	1,1%
Gastos Municipios	1,7%	1,0%	3,7%
Gastos Juntas Parroquiales			
Total	14,0%	13,5%	26,6%

Elaborado por BEDE

[11] Las Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008. Banco del Estado, Quito, 2009
[12] Idem., p.35
[13] Idem., p.35

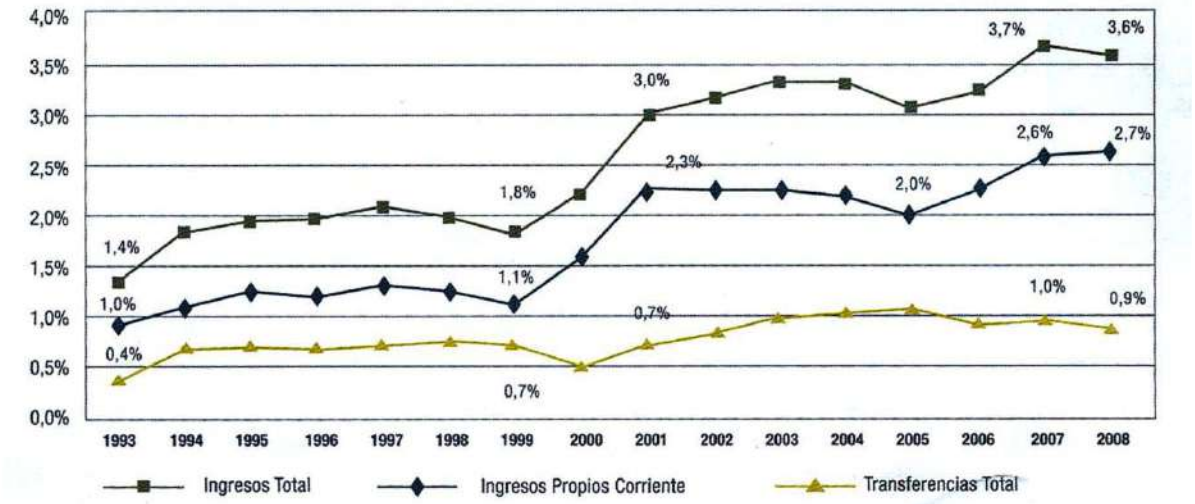
DOCUMENTO EN ELABORACION

4.5) Fiscalidad de los Municipios

4.5.1) Ingresos de los Municipios:

La evolución de los ingresos de los municipios respecto de la economía nacional en términos del PIB, en el período 1993-2008 presenta una tendencia constante de crecimiento que aumenta del 1,4% en 1994 al 3,6% en el 2008. Tal crecimiento obedece principalmente a las transferencias del gobierno central.

Municipios • Participación con Relación al PIB

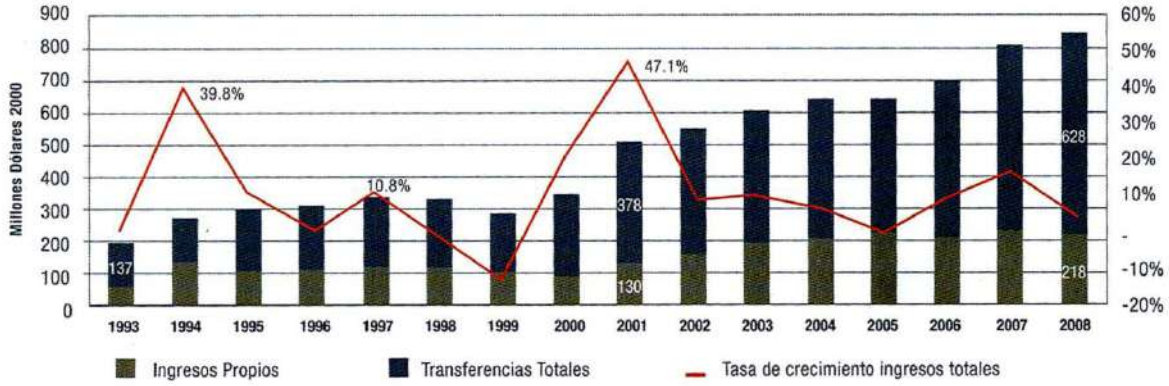


Fuente: Banco Ecuatoriano de Desarrollo BEDE

Los ingresos totales del los gobiernos municipales han experimentado un crecimiento sustantivo en términos absolutos en los últimos años al pasar de 600 millones el año 2003 (en cifras deflactadas a dólares del año 2000) a 846 millones el 2008, como resultado del crecimiento del Presupuesto General del Estado. Así, el Presupuesto del Sector Público No financiero ha crecido del año 2006 al año 2010 en más del 100%

Conforme se ilustra en el siguiente cuadro sobre la evolución de los ingresos totales de los municipios según su fuente, los ingresos propios han crecido entre el año 1993 y 2008 en el 276%, al pasar de 58 millones a 218 millones de dólares. Por otro lado, las transferencias crecieron en 360% al pasar del año 1993 de 137 millones a 628 millones en el año 2008.

Municipios • Evolución Ingresos Totales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Sistema de Información Municipal del Banco del Estado

Respecto de la autonomía financiera de los gobiernos municipales, es decir a la relación entre los ingresos propios frente a los ingresos totales en el período 1993-2008 se ubicó en un promedio del 31%, siendo en el período 1993-1999 previo a la dolarización, del 34% y en el período 2000-2008 del 29%, tendencia que refleja el crecimiento de las transferencias estatales, pues, a partir del año 2.000 la dependencia de las transferencias se incrementa alcanzando niveles del 74% como efecto de la aplicación de la ley del 15% [14].

Respecto a la composición de los ingresos propios de los municipios en el período de 1993-2008 crecieron a una tasa promedio del 11%, marcada por dos años 1994 y 2001 con crecimientos del 81,2% y 46,6% respectivamente. En la composición los ingresos tributarios representan el 45% en promedio del período, los no tributarios el 52% y el aporte de la venta de activos es marginal, representando el 3%. En el período 1993-1999 los ingresos no tributarios pasan del 41% al 49% reflejando la disminución del interés de las autoridades municipales por sostener la presión tributaria.

Del total de ingresos tributarios, la mayor participación la tiene el impuesto predial con el 14% y ha experimentado una tendencia a la disminución a pesar de que la Reforma de la Ley Municipal del año 2004 exigía la actualización bianual de los catastros. El segundo impuesto en importancia es a los activos totales con el 8% en promedio durante el período y el tercero el impuesto a las patentes con el 5%.

COMPOSICIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS (Periodo 1993-2008)			
Ingresos Propios	100%	100%	100%
Tributarios	48%	41%	45%
Imp. a la utilidad y Venta inmuebles urbanos	2%	1%	2%
Imp. a los predios urbanos	16%	11%	14%
Imp. a los predios rurales	2%	2%	2%
Registro	3%	1%	2%
Imp. a los activos totales	7%	9%	8%
Alcabalas	6%	5%	5%
Patentes	4%	6%	5%
Multas e intereses	6%	2%	4%
Otros tributarios	3%	4%	4%
No Tributarios	49%	56%	52%
Tasas	20%	20%	20%
Contribución especial de mejoras	5%	9%	7%
Derechos por inscripción y registro	1%	4%	3%
Rentas e inversiones	5%	1%	3%
Arrendamientos	5%	4%	4%
Multas intereses y varios	1%	1%	1%
Otros no tributarios	13%	14%	13%

Elaboración: BEDE

Considerando la población, a medida que los municipios son más pequeños, disminuye el porcentaje de participación de los ingresos propios respecto a los ingresos totales. Esto se

[14] Ley que entrega a los gobiernos seccionales el 15% de los ingresos del presupuesto general del Estado.

DOCUMENTO EN ELABORACION

origina en la baja capacidad contributiva de estos sectores, relacionada con el nivel de pobreza.

El grupo de mayores ingresos propios es el de los municipios que tienen mayor tamaño como Quito y Guayaquil que concentran el 32% del total de población del país. Así durante el año 2008, el distrito metropolitano de Quito tiene una participación del 56% de los ingresos propios en el total de ingresos y Guayaquil el 40%. Las dos ciudades además representan el 92% del total de ingresos de los municipios del país, mientras que los restantes 218 municipios alcanzan el 7% del total de ingresos.

4.5.2) Gastos de los Municipios

La evolución de los gastos de los municipios en términos del PIB en el período 1993-2008 presenta un incremento del 1,3% al 3,7% del PIB. El gasto total presenta un crecimiento promedio del 13% en el período 1993-1999 y del 11% en el período 2000-2008.
La composición del gasto total es diferente en los períodos 1993-1999 y 2000-2008. Es así que el gasto corriente pasa del 50% al 32% en promedio; en tanto que el gasto de inversión pasa del 44% al 62% respectivamente. El gasto de capital se mantiene en el orden del 5%.

La composición del gasto varía de acuerdo al tamaño de la población municipal. En el caso de los municipios de mayor tamaño como Quito y Guayaquil, destinan el 15% y el 32% respectivamente al gasto corriente, mientras que los municipios de hasta 100.000 habitantes destinan del 18% al 29% al gasto corriente, representando entre el 69% y 65% del mismo, el pago de remuneraciones a los servidores públicos municipales.

Respecto del gasto de inversión los municipios han tenido un notable incremento de 73 millones en 1993 a 611 millones en el 2008, lo que significa un crecimiento del 733%.

Fuente: BEDE

Los recursos de los municipios para inversión en obra pública se han incrementado a una tasa anual promedio del 14%. Cabe señalar que dentro de este rubro no se consideran los valores de las empresas municipales que no se registran específicamente en las cédulas presupuestarias.

En relación al destino de la inversión pública en el año 2008 se utilizaron el 21% de los recursos para vialidad; el 15% para agua potable, alcantarillado y desechos sólidos; el 14%

para recreación; el 13% en educación y salud, el 35% en otras obras (infraestructura municipal, comunitaria, parques, etc.) y el 1% en infraestructura urbana.

En relación al endeudamiento, el saldo de la deuda de los municipios pasó del 0,58% del PIB en 1997 al 1,85% en el 2008. la composición en este último año es del 0,76% con acreedores extranjeros, del 0,54% con la banca pública y el 0,52% es deuda flotante con proveedores. La deuda con banca privada representa apenas el 0,02%. El acreedor principal de la banca pública es el BEDE. [15]

4.6 Logros y desafíos pendientes

El principal logro respecto a los recursos de los GAD en este período es el de haber superado el modelo discrecional sustentado en 19 normas legales para la transferencia de recursos del Gobierno Central a los GAD que favorecía la situación de los gobiernos con más poder de presión frente a los pequeños sin posibilidades de obtener apoyo para lograr que prosperen sus iniciativas legislativas para el incremento de recursos. Además para la transferencia de los recursos las autoridades de los GADs debían hacer antesala durante días ante las autoridades del Ministerio de Finanzas y muchas veces debían utilizar medios poco transparentes para este propósito.

El mandato de la Constitución y del COOTAD establece que los recursos de los GAD serán predecibles, oportunos y automáticos y que no podrán ser menores a los recibidos el año 2010. Con esto, se superan los problemas existentes anteriormente y se genera un espacio de holgura para la planificación y ejecución presupuestaria de los gobiernos seccionales.

Por otra parte, pese al sustancial incremento de los ingresos transferidos a los GAD, estos continúan siendo insuficientes para cubrir el déficit estructural en relación a sus competencias exclusivas. Por ello, se impone la necesidad de desarrollar el sistema de transferencias en base al costeo de las competencias, para que se favorezca a quienes requieren de mayores transferencias para aproximarse en sus indicadores de cobertura de necesidades básicas respecto a los demás.

Finalmente, un desafío muy importante es el de incrementar los ingresos propios de los GADs, mediante la aplicación eficiente de las normas que canalizan recursos a su favor. El COOTAD ha establecido nuevas oportunidades de generación de ingresos propios, mediante la flexibilización de las normas referidas a sus ingresos, principalmente de los municipios. Así por ejemplo se ha establecido que los municipios pueden regular el impuesto a la plusvalía, el impuesto a los vehículos, el impuesto predial, pueden organizar rifas y loterías, tomarán directamente las tasas y tributos vinculados a la gestión del tránsito y transporte terrestre (matrículas y licencias principalmente), entre otros.

5) El funcionamiento actual del sistema competencial en el Ecuador con especial enfoque en el ámbito municipal

5.1 Grado de eficiencia de la gestión de competencias por los gobiernos locales en el sentido del buen gobierno

Los gobiernos locales como los municipios tienen muchos años de historia y experiencia, pues, estos últimos antecedieron a la misma fundación de la república. Sin embargo, las tendencias inequitativas respecto a la distribución territorial de los recursos y capacidades han provocado un nivel de disparidad enorme entre los municipios del centro capitalista y los que conforman la periferie del desarrollo (GINI 0,9). Por ello, en el caso de los gobiernos locales rurales nos encontramos frente a una constante descapitalización de sus intangibles sociales e institucionales.

[15] BEDE: Banco Ecuatoriano de Desarrollo.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Las tendencias económicas y políticas ligadas a la globalización entre otros efectos, provocaron la revalorización de los espacios locales como ámbitos de construcción de alternativas frente a contextos fuertemente adversos.

Desde los autodenominados “gobiernos locales” vinculados a las juntas parroquiales y a los municipios rurales, durante las dos últimas décadas, se han llevado adelante un conjunto de reflexiones, experiencias y acciones que han puesto en el centro el fortalecimiento de las capacidades para impulsar el desarrollo endógeno de las localidades.

Los territorios rurales han sido los escenarios que con más dinámica han impulsado este tipo de experiencias, tanto por la presencia de un fuerte tejido social participativo sustentado en la familia extensa, como por la carencia absoluta del acceso a los servicios básicos y a las oportunidades para lograr un nivel mínimo de crecimiento económico y social, que demanda respuestas colectivas para su atención.

A través de la institucionalización de procesos participativos de gestión y planificación local, tales como la presupuestación participativa; y mediante la ampliación de las acciones de los gobiernos seccionales hacia ámbitos productivos, sociales, ambientales, etc., los gobiernos locales alternativos alcanzaron una referencialidad importante tanto hacia los habitantes de sus municipios como entre las instituciones públicas. Producto de ello, varios alcaldes y autoridades locales han sido reelegidos, favoreciendo la continuidad de las políticas y acciones impulsadas y con ello el mejoramiento tanto de la gestión como de ciertos elementos de la realidad local. Las experiencias de Guamote y Cotacachi analizadas por varios autores ponen de relieve los avances y también las estructurales limitaciones que caracterizan a estos procesos.

Estas experiencias vinculadas principalmente a sectores indígenas y campesinos constituyen las menos numerosas junto a las prácticas caudillistas, clientelares y poco transparentes implementadas por la mayoría de autoridades de municipios y parroquias, principalmente de la costa y la amazonía.

La Nueva Constitución y el COOTAD han recogido una buena parte de las experiencias de buen gobierno aplicadas por las autoridades alternativas y las han universalizado, ampliando por ejemplo, los niveles de la participación ciudadana en los ámbitos seccionales, y apostando por alcanzar la máxima autonomía posible mediante la descentralización de las competencias del gobierno central.

En la aplicación del COOTAD empiezan a sentirse resistencias sobre varios temas, empezando por los de la participación ciudadana, pues, en alrededor de 70 municipios y parroquias la ciudadanía está solicitando la revocatoria del mandato de sus autoridades, sea por causa de creer que con ello obtendrían una nueva oportunidad electoral, o por situaciones efectivas de desgobierno o corrupción. Igualmente se advierte bastante resquemor de los alcaldes a los procesos de presupuestación participativa, rendición de cuentas, la silla vacía, entre otras.

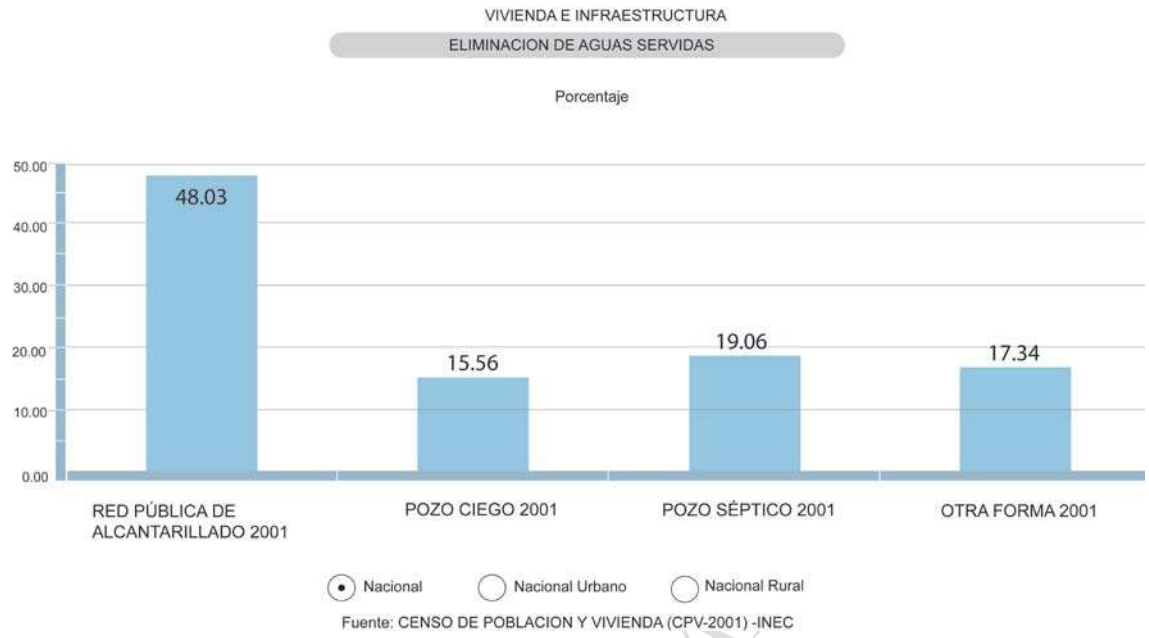
A pesar de todo el clima general interno en los gobiernos autónomos descentralizados es de expectativa y optimismo respecto a la posibilidad de hacer más por sus localidades mediante el ejercicio de las nuevas competencias exclusivas y las adicionales que vendrán más tarde. Existe un camino cierto para la descentralización y el logro de la autonomía. Igualmente existe tranquilidad por el modelo de transferencia de los recursos del gobierno central, aunque existe una clara conciencia de que son insuficientes aún para cubrir las competencias exclusivas.

También se hace sentir la preocupación y resistencia de las autoridades y funcionarios del gobierno central a entregar las competencias que les corresponden a los GAD. En ámbitos como el riego, el registro de la propiedad, el tránsito, el medio ambiente, hay significativas dificultades para que se produzca inmediatamente la transferencia.

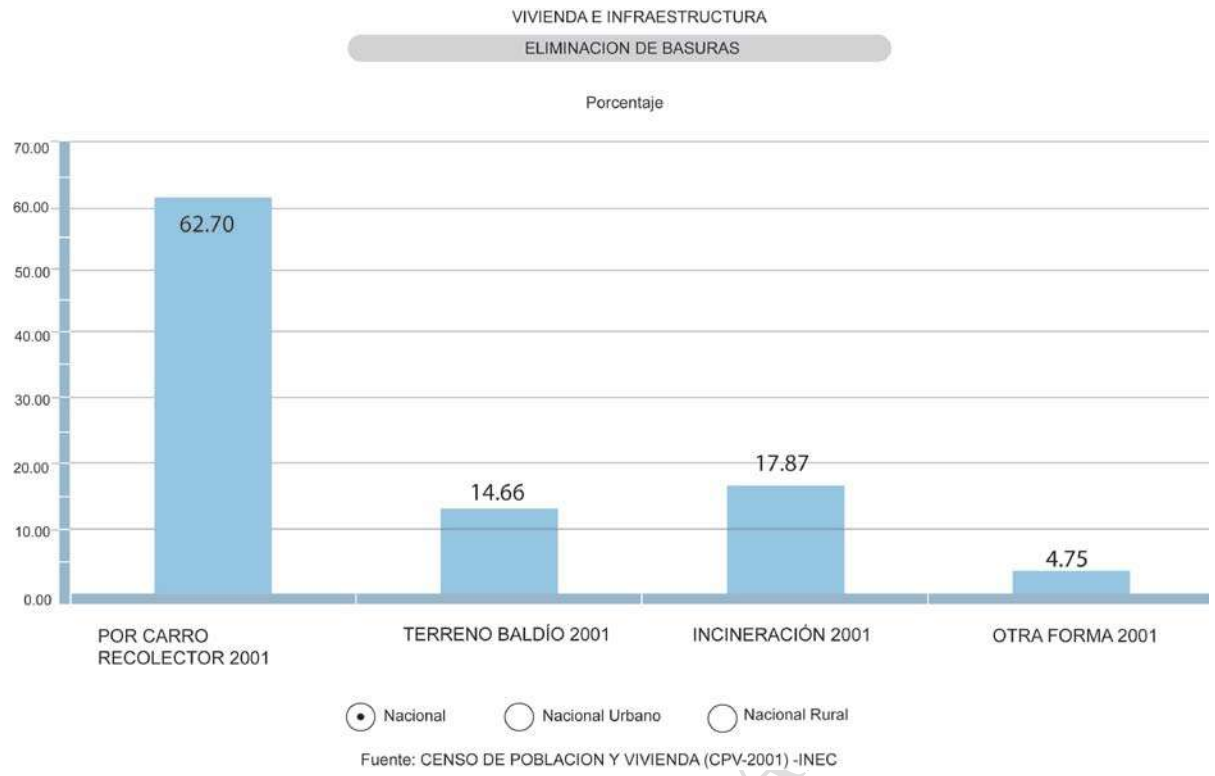
Respecto a la prestación de los servicios básicos de eliminación de aguas servidas, eliminación de basuras y de provisión de agua, las gráficas que presentamos a continuación muestran las limitaciones que han caracterizado a los municipios para responsabilizarse de sus competencias tradicionales. Sin embargo, cabe tener en cuenta que las ilustraciones

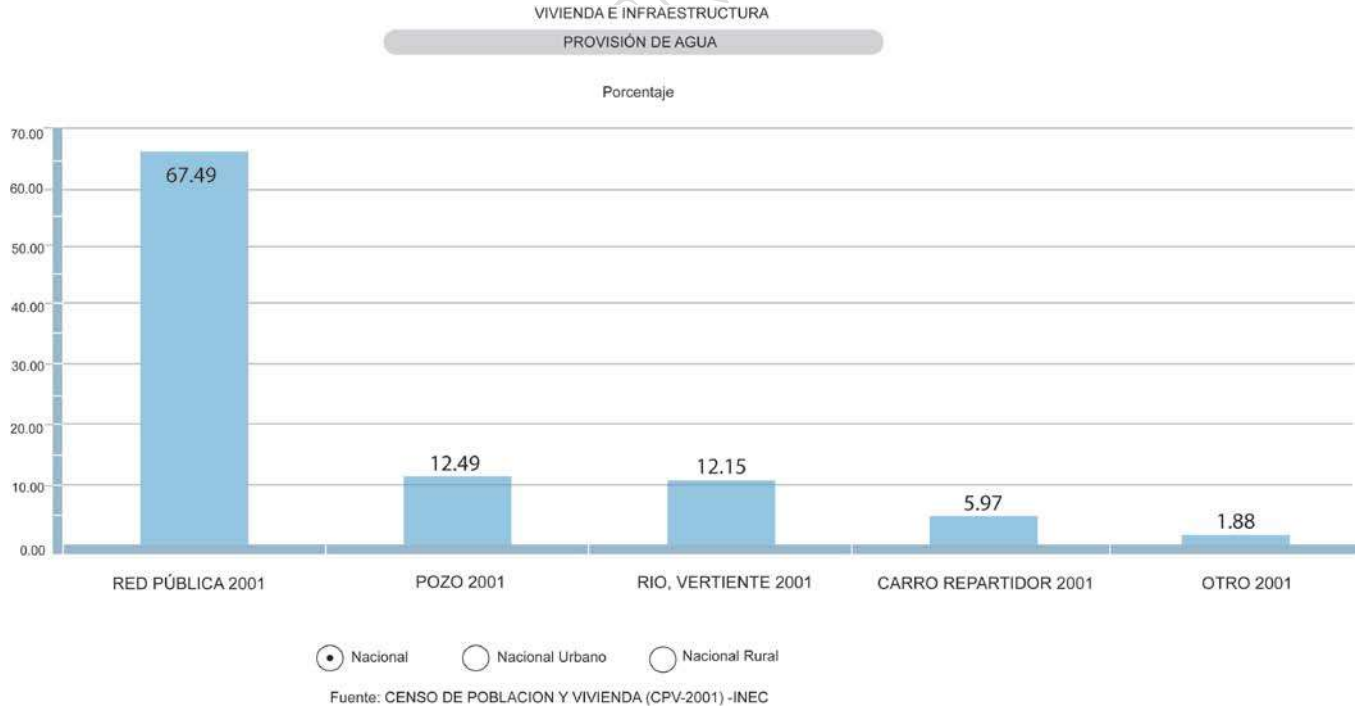
DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

corresponden al censo de población y vivienda realizado el año 2001 y que problablemente estas cifras se modifiquen con los resultados que presentará el INEC luego del Censo realizado en noviembre 2010.



DOCUMENTO EN ELA


VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA
ELIMINACION DE BASURAS
Porcentaje
70.00
60.00
50.00
40.00
30.00
20.00
10.00
0.00
62.70
14.66
17.87
4.75
POR CARRO RECOLECTOR 2001
TERRENO BALDÍO 2001
INCINERACIÓN 2001
OTRA FORMA 2001
Nacional
Nacional Urbano
Nacional Rural
Fuente: CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA (CPV-2001) -INEC


VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA
PROVISIÓN DE AGUA
Porcentaje
70.00
60.00
50.00
40.00
30.00
20.00
10.00
0.00
67.49
12.49
12.15
5.97
1.88
RED PÚBLICA 2001
POZO 2001
RIO, VERTIENTE 2001
CARRO REPARTIDOR 2001
OTRO 2001
Nacional
Nacional Urbano
Nacional Rural
Fuente: CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA (CPV-2001) -INEC

¿Con qué eficiencia asumen los gobiernos locales sus competencias más importantes?

Considerando su diverso tamaño y capacidades, dentro de los municipios del país existe una significativa heterogeneidad institucional. Para el caso de las municipales que es el nivel donde se presenta mayor dispersión, encontramos que 176 municipios correspondientes al 80% tienen una población menor a 50.000 habitantes y 200 tienen una población menor a 100.000 habitantes. Es decir que únicamente las capitales de provincias tendrían una escala poblacional mínima para instalar servicios educativos universitarios, crear empresas de servicios que sean sostenibles financieramente, etc.

Estratos	**Población (hab)**	**Número de Municipios**
Primero	1 a 9.999	56
Segundo	10.000 a 19.999	49
Tercero	20.000 a 49.999	71
Cuarto	50.000 a 99.999	25
Quinto	100.000 a 1000.000	17
Sexto	Más de 1000.0001	2
Total		**220**

De allí que, podríamos señalar que existe una dispersión significativa en el nivel de eficiencia de los GADs. Mientras el Distrito Metropolitano de Quito (2,2 millones de habitantes) tiene adoptado un modelo de gestión de servicios en base a las empresas públicas que ha logrado una aceptable eficiencia y sustentabilidad financiera, otros municipios pequeños como Taisha (5.000 habitantes) tienen problemas para la recolección de basura o la provisión de agua a los residentes.

Por ello, reviste de importancia impedir la conformación de GADs que no tengan el tamaño mínimo y de crear los mecanismos mancomunitarios para integrar los GADs existentes en torno a acciones de mayor escala que la de sus circunscripciones.

La diversidad estructural afecta a las posibilidades de acumulación de capacidades colectivas en la sociedad e institucionales en los gobiernos autónomos. Los profesionales y técnicos de buen nivel, no se quedan en las poblaciones pequeñas aunque hayan surgido de las mismas, además por las limitaciones en los servicios residenciales y en las oportunidades profesionales.

Con desigualdades en el talento humano, con una disparidad de medios financieros, técnicos, con mercados de usuarios de tamaños diversos; y con tejidos sociales diferenciados, al final encontramos una heterogénea capacidad de los GADs para asumir las competencias más importantes. Por ejemplo respecto a los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, se estima que menos de la mitad de los ecuatorianos tiene agua mediante la red pública y aún menos del 40% tiene servicio de saneamiento ambiental.

Finalmente podemos concluir que las capitales de provincia y tres ciudades de 100.000 y más habitantes, tienen las condiciones mínimas para desarrollar con relativa rapidez sus capacidades para tener eficiencia en la prestación de los servicios y las competencias nuevas exclusivas que les corresponden. La gran mayoría que presentan dificultades para atender sus responsabilidades más perentorias como el agua y el saneamiento, deberán tener procesos más o menos intensivos de fortalecimiento institucional hasta llegar a ser autosuficientes.

5.2 Dificultades/desafíos/incoherencias y oportunidades del sistema competencial que se presentan en su aplicación en la práctica en el ámbito local

Como hemos señalado el sistema competencial ecuatoriano no diferencia el tamaño y la escala de los GAD, sino que entrega paquetes iguales de competencias a niveles similares de gobiernos autónomos. Esta supuesta igualdad de trato que no se compadece con la realidad institucional de los GAD podría reproducir la inequidad territorial existente si es que no se construyen sistemas de fortalecimiento de competencias con la fuerza necesaria para enfrentar déficits existentes de carácter estructural.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Propiciar la integración de los GAD en sus estamentos gremiales y en articulaciones para enfrentar conjuntamente sus problemas y necesidades constituye un desafío significativo. Al momento existen alrededor de 14 procesos de mancomunidades y consorcios entre los GAD sobre todo en torno a las cuencas hídricas. Hará falta muchísimas iniciativas más, inclusive de fusión entre GAD, para recomponer el escenario de la heterogeneidad estructural.

A nivel del financiamiento, también se presenta una disparidad similar entre los GAD. Mientras algunos municipios de mayor tamaño como el Distrito Metropolitano de Quito tiene alredor de un quinto del PIB nacional y un sexto de la población del país; otros municipios tienen un estancamiento o decrecimiento en su desenvolvimiento económico. De allí que mientras algunos GAD pueden recaudar una considerable porción de su presupuesto, como en el caso del Distrito Metropolitano igual al 60% de su gasto, en el caso de los municipios amazónicos fronterizos, más bien hay que subsidiar para que las personas puedan habitar en estas zonas.

Por ello, en aplicación del principio de solidaridad, habría que esperar a largo plazo que los gobiernos locales grandes puedan llegar a ser autosuficientes y que las transferencias del gobierno central se concentren en la atención de los GAD con carencias, para lograr una canasta igualitaria de servicios básicos para todos. Como hemos señalado, aunque todavía está pendiente una reforma del régimen de ingresos propios de los GAD, en los cambios realizados se han mejorado las posibilidades de recaudar más recursos.

La integración y consolidación del Consejo Nacional de Competencias constituye una enorme oportunidad para mantener la vitalidad del proceso de descentralización y de dar pasos decisivos en esta dirección. Prácticamente el COOTAD ha marcado una hoja de ruta para la descentralización, en la cual el CNC constituye el instrumento central del proceso.

La conformación de las Regiones como el nivel de gobierno intermedio constituye otro elemento conflictivo y a su vez una oportunidad para el fortalecimiento de la descentralización. La poca motivación de las provincias para la conformación de las regiones, originada en que se las considera como una amenaza para los gobiernos provinciales, limita fuertemente la posibilidad de materializar este nivel de gobierno aún a mediano plazo. Con ello, queda resentido el proceso descentralizador, pues, en tanto que no se conformen las regiones, las competencias y recursos correspondientes se mantendrán en manos del gobierno central.

Otro elemento de conflicto en la dinámica de la descentralización constituye la situación competencial de las Juntas Parroquiales que siendo un nivel legítimo de gobierno autónomo descentralizado que goza de autonomía política, administrativa y financiera, carece de competencias importantes que sustenten e impulsen su actuación institucional. Su condición de subsidiaridad respecto de los municipios y provincias, les despotencia haciéndoles poco decisivas para las potenciales capacidades de desarrollo local que podría impulsar las Juntas Parroquiales. Su futuro dependerá de la capacidad de presión y negociación que puedan anteponer a los municipios y provincias para lograr la delegación de competencias que sean importantes.

Como ya hemos señalado, el reconocimiento de la participación ciudadana como un elemento decisivo del poder público local será sin duda de mucha importancia para alcanzar la ciudadanización de los GADs e manera que sus autoridades se conviertan en mandatarios, es decir, lo que han recibido un mandato, y que sea con la ciudadanía en forma individual o colectiva que se definan los lineamientos generales del desarrollo estratégico local, así como también la presupuestación pública, la planificación operativa, y la evaluación de las acciones realizadas por las autoridades de los GAD. A su vez, la presencia ciudadana contribuirá a que los GAD sean más transparentes, más equitativos y eficientes.

El nuevo marco constitucional y legal que enmarca los horizontes de los gobiernos locales y las demás instituciones públicas hacia el logro del Buen Vivir, contribuye decisivamente a complementar las herramientas y medios requeridos por los GAD para cumplir en mejor forma su rol institucional. El Código de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de Contratación pública son herramientas jurídicas que complementan el COOTAD para fortalecer a los GAD. Así por ejemplo, en el ámbito de la gestión del talento

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

humano institucional los GAD tienen en la ley del servicio público una norma que evitará los problemas de excesos de los funcionarios o de las autoridades cometidos anteriormente.

6) Conclusiones y recomendaciones

Los GAD deben apuntalar a través de sus gremios[16] la consolidación del Consejo Nacional de Competencias porque constituye la pieza central y la garantía del proceso descentralizador.

El rol determinante del CNC demanda un desarrollo institucional substancial con equipos de expertos para la definición de las matrices de competencias descentralizables, la formulación del Plan Nacional de Descentralización, la asistencia jurídica para resolver los conflictos de competencias, el sistema de capacitación para la consolidación de los GAD a fin de que puedan asumir nuevas competencias y el análisis financiero para establecer el costeo de competencias. Contribuir a la consolidación de este organismo es sin duda una tarea prioritaria para el conjunto de los GAD.

El proceso de definición de los aspectos principales del proceso descentralizador no debería ser delegado a los miembros del CNC obviando la participación activa de los GAD. Por el contrario, se esperaría que el trabajo técnico que debe impulsar el CNC, sea realizado en diálogo permanente con los GAD a través de sus organizaciones gremiales y en forma directa.

El proceso de transferencia de las competencias exclusivas y adicionales que en concurrencia deberán asumir los GAD reviste una significativa complejidad por las condiciones heterogéneas y particulares de cada GAD y los entornos de resistencia existentes para su transferencia. Por ello, es necesario determinar una estrategia definida y de largo plazo para su desenvolvimiento que, por ejemplo, comience con las acciones que implican menor complejidad y tienen menor resistencia (registros de la propiedad por ejemplo) para ir avanzando hacia las de mayor complejidad y conflicto (competencia de planificación, regulación y control del tránsito por ejemplo), pues se trata de ir dando pasos que aseguren el proceso y no de saltos que ponga en riesgo el conjunto de la descentralización.

Respecto de los recursos para la financiación de las competencias, es necesario avanzar a la definición de la formula para los criterios que han quedado provisionales en el COOTAD, es decir respecto al criterio del esfuerzo fiscal, del mejoramiento de la calidad de vida, del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Local de Desarrollo, y de la eficiencia administrativa. Igualmente se requiere profundizar en la metodología del costeo de competencias para cambiar a medio plazo el modelo actual de reparto para la transferencia de recursos del gobierno central, hacia un modelo basado en la determinación del costo de cada competencia, es decir, de mayor equidad territorial.

El incremento sustancial de los ingresos propios constituye un desafío importante para cada uno y el conjunto de los GAD. Desde la organización gremial y en conjunto con la Asamblea Nacional se debe trabajar en la actualización de la normativa del COOTAD relacionada con este tema. Igualmente se deben elaborar modelos de análisis y de ordenanzas para la modificación de los tributos prediales, de la plusvalía, de las tasas e impuestos al transito y transporte terrestre, etc., dentro del marco de la progresividad, universalidad y subsidiaridad que manda la Constitución.

Los GAD deben tomar iniciativas para fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental como el Consejo Nacional de Planificación, la participación en otras instancias de coordinación intersectorial, y por último la dinamización de los procesos de mancomunidad y consorcio. Esto contribuirá a la consolidación del sistema nacional de competencias y a disminuir los conflictos potenciales que se presentarán durante el proceso descentralizador.

[16] Los gremios seccionales son organizaciones integradas por las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados, que de acuerdo con el COOTAD poseen un carácter público y pueden por tanto gestionar recursos y efectuar acciones oficiales en representación del gremio. Los gremios seccionales existentes son: La Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador CONAJUPARE, y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Para fortalecer la construcción de un Estado Plurinacional Descentralizado, desde las organizaciones étnico nacionales y también desde los GAD se debería poner especial atención a la constitución de los regímenes especiales de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montuvias, de tal modo que se pueda concretar esta necesidad y aspiración nacional en el plazo prudente. Alcanzar el desarrollo local con identidad debe ser una de las consignas centrales del proceso de descentralización.

La participación de la ciudadanía reviste de enorme importancia porque no se trata de una acción técnica de ingenieria institucional sino de un proceso político que podría reconfigurar el carácter del régimen de gobierno ecuatoriano y que por ello no esta exento de riesgos y conflictos.

Además la participación ciudadana constituye una base para que los GAD se consoliden y alcancen el desarrollo institucional y social necesario para asumir nuevas competencias.

Para ello, los GAD deben trabajar en lo inmediato en la elaboración participativa de los sistemas locales de participación ciudadana que encaminen la energía ciudadana en una lógica colaborativa y no confrontativa con los GADs Para ello debe existir la predisposición de las autoridades de compartir con la ciudadanía el proceso de gobierno de la localidad en los niveles en los que se defina a través del propio sistema de participación local.

DOCUMENTO EN ELABORACION