



Revista Derecho del Estado  
ISSN: 0122-9893  
Universidad Externado de Colombia

COSTA-CEVALLOS, MARCELO; BLACIO-  
AGUIRRE, GALO; MALDONADO-ORDÓÑEZ, JORGE  
Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador\*\*\*\*  
Revista Derecho del Estado, núm. 51, 2022, pp. 167-195  
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337671501006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador\*\*\*\*

## Indications on the Situational Status of Decentralization in Ecuador

### RESUMEN

La ejecución del proceso descentralizador en Ecuador ha tenido falencias y ha experimentado limitaciones de diferente naturaleza. La complejidad de reordenar políticamente un territorio, de redistribuir recursos, funciones, atribuciones entre niveles subnacionales, de cambiar paradigmas ideológicos, diluir coyunturas políticas desestabilizadoras y reformular toda una estrategia que durante décadas estuvo afianzada en un esquema concentrador, ha sido un reto para administradores y administrados, un camino aún por recorrer en términos de planificación e implementación de políticas públicas incluyentes y democráticas. La creación de la región autónoma es un proceso pendiente de consolidar dentro del contexto del reordenamiento territorial nacional, un indicador negativo que muestra la deficiencia de un sistema de planificación interinstitucional que no ha formulado planes graduales de articulación de los territorios provinciales.

\* Docente de Descentralización y Gobiernos Autónomos y Derecho Procesal Administrativo en la Titulación de Derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja. Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Técnica Particular de Loja. Abogado y Licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas por la Universidad Nacional de Loja. Contacto: macosta@utpl.edu.ec orcid id: 0000-0002-6960-2910.

\*\* Docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad Técnica Particular de Loja. PhD por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid, España), doctor en Jurisprudencia y abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Técnica Particular de Loja. Contacto: gsblacio@utpl.edu.ec ORCID ID: 0000-0002-3608-6235.

\*\*\* Docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad Técnica Particular de Loja. Candidato a PhD por Universidad de Cádiz (España), maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad Técnica Particular de Loja, abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Internacional del Ecuador. Contacto: jamaldonadox@utpl.edu.ec ORCID ID: 0000-0002-8773-9566.

\*\*\*\* Recibido el 17 de junio de 2019, aprobado el 15 de septiembre de 2021.

Para citar el artículo: COSTA CEVALLOS, M., BLACIO AGUIRRE, G. y MALDONADO ORDÓÑEZ, J. *Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 51, enero-abril de 2022, 167-195.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

## PALABRAS CLAVE

Administración pública, descentralización, centralismo, competencias, funciones, autonomía.

## ABSTRACT

The execution of the decentralization process in Ecuador has had shortfalls and has experienced limitations of a different nature. Politically reordering a territory, redistributing resources, functions, attributions between subnational levels, changing ideological paradigms, diluting destabilizing political conjunctures, and reformulating a whole strategy was very complex. During decades these processes were established in a concentrated scheme that has been a challenge to both the rulers and ruled. This is a path still to be traveled in terms of planning and implementation of inclusive and democratic public policies. The creation of the autonomous region is a continuing process to consolidate within the framework of the national territory. Overall, this is a negative indicator that illustrates deficiency of an inter-institutional planning system that has not formulated gradual articulation plans among the provincial sectors.

## KEYWORDS

Public administration, decentralization, centralism, competences, functions, autonomy.

## SUMARIO

Introducción. 1. Fisuras del centralismo y apuesta por el reparto equilibrado del poder. 2. El proceso descentralizador desde su base conceptual. 3. Simetrías ideológicas de la descentralización. 3.1. La inminente necesidad de privatizar. 4. Limitantes en el proceso de transferencia del poder. 5. El sistema nacional de competencias. 6. El ejercicio de la autonomía dentro del proceso de transferencia de competencias. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

El modelo de descentralización como proceso técnico y jurídico debe abordarse con conocimiento de las fases preliminares, esquemas organizacionales y operativos que le precedieron, considerando los escenarios de desarrollo que han tenido los estados en América Latina y Europa y las falencias experimentadas por el excesivo efecto concentrador del poder y de los recursos en el nivel central. Las administraciones públicas sujetas a las regulaciones del derecho administrativo conforme éste ha ido evolucionando, han funcionado

tradicionalmente arraigadas a estructuras fijas extremadamente verticales<sup>1</sup>. El modelo de gobierno piramidal restringió la posibilidad de que los gobiernos seccionales, descentralizados o autonómicos administren y gobiernen, sin alejarse del sistema unitario, sus propios territorios.

El nacimiento de los Estados una vez independizados de la Corona española y constituidos en repúblicas, en el caso ecuatoriano desde 1830, marca el inicio de una nueva etapa que incorpora cambios de paradigmas culturales, económicos y políticos. En teoría, las nuevas repúblicas se convertirían en territorios autónomos con capacidad plena de autogobierno y auto-organización; sin embargo, la historia muestra que los Estados recién constituidos mantuvieron vínculos y dependencias con la Corona, acuerdos entre los nuevos nobles y los nuevos gobernantes electos, una suerte de disputa por ejercer el poder, por captar los cargos públicos y mantener una evidente división de clases sociales, necesaria para instaurar la nueva hegemonía en los territorios de la América española.

La independencia de América Latina fue hecha en su gran mayoría por pequeños grupos de patriotas criollos blancos, cansados de la dependencia de estructuras coloniales españolas muy rígidas y que querían ejercer por sí mismos el control político y comercial de sus territorios, sea en una independencia total de España, sea en el reparto del poder entre el rey español u otro noble europeo y la dirigencia criolla de las Américas<sup>2</sup>.

Si miramos la génesis de la era republicana ecuatoriana, identificamos connotaciones que acentuaron desde el nacimiento del Estado mejores condiciones de desarrollo para territorios como Quito, Guayaquil y Cuenca, evidenciándose desde ese momento la prelación de un orden jerarquizado para administrar y gobernar. La característica del país en su nacimiento fue la regionalización.

Tres espacios que habían prevalecido en el último período colonial se consolidaron. La Sierra centro-norte, con su eje Quito, retuvo la mayoría de la población y la vigencia del régimen hacendario. La Sierra sur, nucleada alrededor de Cuenca, tuvo una mayor presencia de la pequeña propiedad agrícola y la artesanía. La

1 Todo el derecho administrativo clásico se ha desenvuelto en una larga época en la que no ha cambiado nunca la tendencia de la Administración a monopolizar algunos servicios de carácter económico, a actuar en los mercados con empresas propias dotadas de prerrogativas o privilegios especiales, y a retener la titularidad de algunos servicios de los que quedaban excluidas las empresas privadas y los particulares, que solo podían actuar en dichos sectores en la medida en que obtuvieran la condición de concesionarios de la Administración. MUÑOZ, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Tomos I a XIV. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado [en línea]. Disponible en: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliotecauplsp/detail.action?docID=5192532> [consulta: 15 de abril de 2019].

2 VIEIRA, E. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2008.

cuenca del río Guayas, con su centro en Guayaquil, experimentó un acelerado crecimiento del latifundio cada vez más vinculado a la exportación, y sufrió una declinación de la pequeña propiedad agrícola. Estas regiones mantenían precarias relaciones entre sí. Cada cual estaba vinculada económicamente al sur de la actual Colombia, al norte del Perú o a la costa pacífica, pero no constituían entre ellas un mercado que las articulara<sup>3</sup>.

El sistema de gobierno adoptado en América Latina durante el siglo XIX mantuvo simetrías en cuanto a su organización administrativa con la instauración de un régimen centralizado. El Estado, desde el gobierno central, ejerció el control político y económico, la toma de decisiones, las facultades y atribuciones y la ejecución de las políticas públicas tienen un eje único; un modelo vertical de gestión de servicios, en la época, representó la inclusión del nuevo Estado en la administración moderna; sin embargo, en lo posterior generó un panorama crítico que debilitó la democracia, fragmentó la sociedad civil, promovió la inequidad territorial y la distribución inequitativa de los recursos públicos, comportando privilegios para algunas zonas territoriales y restringiendo las posibilidades de crecimiento para otras.

“El centralismo desde una percepción de la dinámica social, política y económica incorporada en América Latina y derivada del legado francés”<sup>4</sup>, con la expansión ideológica del reconocimiento universal de los derechos humanos, se consolidó como un modelo de organización de la Administración pública sobre la base dogmática de la existencia de un poder central, único, indivisible y regentado por leyes rígidas.

Conceptualmente conviene analizar la naturaleza del centralismo a través de los enfoques vertidos en torno a su modelo, considerado como la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida e inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado. En donde impera este sistema, todo depende de la voluntad de una autoridad focal que concentra en sus manos la suma de atribuciones políticas y administrativas de la sociedad. “Este sistema entrega a la autoridad central competencias exclusivas de gobierno y administración, en perjuicio de las demás magistraturas públicas”<sup>5</sup>.

3 AYALA, E. *Resumen de historia del Ecuador*. 3.<sup>a</sup> ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

4 Los dogmas que impone la Revolución francesa y que se recogen en todo el primer constitucionalismo europeo, también en España, impactan de modo radical en las formas de actuación de las administraciones públicas. El sometimiento de la Administración a la ley, como principio general, el legicentrismo, las exigencias de los principios de unidad e igualdad, la protección de los derechos fundamentales, que ahora aspiran a situarse en el centro del sistema jurídico, repercuten en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas. MUÑOZ, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, cit.

5 BORJA, R. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

Es innegable que durante las décadas del inicio de la vida republicana era indispensable adoptar un esquema de organización territorial que encauzase los procesos de gestión de recursos y servicios públicos en el país, y si hay que señalar un momento en el que se remarcó la política pública de adopción del sistema capitalista que se encontraba en plena expansión en otras latitudes, ese es la Revolución Juliana de 1925, fecha a partir de la cual se desarrollan agendas conocidas como de modernización del Estado, sustentadas en una visión de administración centralista.

El programa elaborado antes del golpe militar buscaba, entre otros objetivos: la centralización de las rentas públicas tanto en su recaudación como en su inversión, la formación de un plan de inversiones de obras públicas, el fomento de la instrucción primaria, la implantación de leyes que tiendan a dignificar a la raza indígena, la creación del impuesto progresivo de acuerdo a la capacidad de los contribuyentes<sup>6</sup>.

El centralismo empezó a manifestarse a través de reformas fiscales, expedición de leyes agrarias e industriales; por otra parte, se produjeron cambios institucionales que empezaron a consolidar un bipolarismo entre Quito y Guayaquil, el cual condujo al debilitamiento de las demás provincias. En lo administrativo, el modelo centralista apuntó a fortalecer la estructura del sector público, se modificó considerablemente el andamiaje institucional central y regional, y se promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; acciones todas estas que tenían el objetivo de apuntalar la presencia de un Estado intervencionista en las áreas estratégicas, una condición, en la visión de aquella época, indispensable para el despegue de la economía en el país.

En el presente estudio documental, el problema que abordamos tiene relación con el pausado proceso de descentralización de competencias administrativas en Ecuador, lo que, estimamos, ha sido un catalizador de la inequidad y de la ineficiencia dentro de las administraciones públicas.

El objetivo se circunscribe a identificar las falencias del modelo de organización centralizada en Ecuador, como una de las principales causas del desarrollo desigual de sus territorios, así como de los efectos que continúa provocando el rezago del andamiaje centralista que aún persiste en la actualidad.

La presente investigación, por su naturaleza, es de carácter cualitativo, por cuanto involucra elementos y fenómenos que históricamente han suscitado cambios y denotado características propias del modelo de organización territorial en Ecuador. Se aplicó el método histórico-lógico, para enfocar la evolución del problema delimitado y su impacto dentro del ámbito de la temporalidad; el método abstracto-concreto fue necesario para fragmentar

6 PAZ, J. y CEPEDA, M., *Revolución Juliana, nación, ejército y bancocracia* [en línea]. Ediciones Abya-Yala. Disponible en: [https://digitalrepository.unm.edu/abya\\_yala/144/](https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/144/) [consulta: 21 de abril de 2019].

componentes del problema y, a partir de su análisis aislado, describir sus conexiones; además de aplicar el razonamiento lógico a través de los métodos de análisis, síntesis, inducción y deducción.

#### 1. FISURAS DEL CENTRALISMO Y LA APUESTA POR EL REPARTO EQUILIBRADO DEL PODER

A partir de 1960 empieza a declinar el modelo centralista, puesto que los objetivos y las metas no se cumplieron y se advierte la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades de todo el territorio nacional. Pese al *boom* petrolero de la década de 1970, que le permitió al Estado intervenir con mayor firmeza en la economía nacional, no fue posible seguir sosteniendo un sistema arraigado en el monopolio económico y político, sumado al crecimiento de la deuda externa. La desigualdad en el escenario social evidentemente arrojaba saldos negativos ante el incremento desmesurado de la pobreza.

Frente a estos indicadores se reactivan posiciones ideológicas a favor de la descentralización y se considera agotado el centralismo como estructura de administración. No obstante del inicio de un proceso descentralizador, las raíces del sistema centralista no han podido ser extirpadas en su totalidad, y, pese al paso de las décadas, los territorios periféricos han debido seguir soportando los rezagos derivados de la dependencia económica, administrativa y política; una realidad incontestable que aun en tiempos presentes se puede observar.

La reflexión sobre el sistema centralista o la descentralización no se agota en posturas ideológicas; las leyes pueden en teoría blindar el sistema institucional en cualquiera de los dos modelos; no hay recetas económicas mágicas para alcanzar el desarrollo; los programas pueden funcionar en condiciones de transparencia, legalidad, justicia y, necesariamente, en democracia, y sin embargo, los intereses económicos y políticos pueden complicar, y así lo han hecho, el tránsito a un Estado de administración descentralizada, por lo que la complejidad del proceso tiene que ser analizada en distintas perspectivas y sin apasionamientos.

Como un Estado unitario en el que se respeta la soberanía estatal, Ecuador necesita afianzar su política de transferencia de competencias desde el gobierno central hacia organismos autónomos, con *sindéresis* y proporcionalidad, en una atmósfera de corresponsabilidad entre los distintos niveles territoriales, comprendiendo que “la autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado con ciertos niveles de eficacia, pero con un alcance limitado”<sup>7</sup>.

7 CASTILLO, F. *Garantías jurídicas de la autonomía local e iberoamericana: una reflexión desde el régimen local español*. En *Estudios sobre gobiernos locales, unión de municipalidades*. Granada, 1998, 145-178.

En Ecuador, estas limitaciones del proceso de descentralización, luego de casi once años desde que se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)<sup>8</sup>, instrumento normativo que ha intentado operativizar a través de sus regulaciones el tránsito hacia un Estado de equidad territorial, son innegables y muestran los embrollos que han retrasado la transferencia de competencias desde el gobierno central, la incapacidad operativa de algunos niveles territoriales para asumirlas, la falta de cohesión entre los mismos gobiernos autónomos para afianzarse en el modelo, la brecha ideológica y regionalista que no ha podido superarse en algunos territorios, así como el efecto nocivo de las malas prácticas de representación política; todo ello a tal punto que hasta la fecha, y luego de una década desde que se reconociera jurídicamente otro nivel territorial como es la región autónoma, no ha sido factible su conformación.

## 2. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR DESDE SU BASE CONCEPTUAL

Se puede abordar la definición del proceso desde dos aristas: por una parte, podemos citar referencias doctrinarias que nos aproximen a la comprensión de su naturaleza, elementos y características; y también es posible, por otra parte, dimensionar desde el enfoque normativo su relevancia, para lo cual se analizará más adelante la evolución del régimen jurídico de la descentralización en Ecuador.

Hemos intentado, en el acápite anterior, introducir elementos históricos útiles para comprender cómo ha evolucionado el proceso de descentralización en el país, considerando, en una dimensión más general, que el modelo desde hace algunos años ha tratado de afianzarse no solo en América Latina sino también en Europa; esto, claro está, teniendo claro que los escenarios geográficos traen consigo diferencias abismales como para establecer paralelismos: en efecto, las estructuras administrativas, las instituciones, las leyes varían de una jurisdicción territorial a otra; sin embargo, el concepto de descentralización, con independencia del Estado o de su gobierno, se fundamenta en la idea de devolver el poder a los niveles territoriales de base: “constituye un rediseño de los centros estatales de poder y no está exento de

8 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Art. 1: “Ámbito.- Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”.



incertidumbres al traspasarse crecientes recursos y atribuciones a los niveles subnacionales”<sup>9</sup>.

No está demás insistir en que el Estado centralista mantiene profundos cimientos en la Administración pública, se aferra al poder y a la toma de decisiones desde el centro, lo que constituye una amenaza para cualquier política que busque implementar un modelo de transferencia de competencias.

La descentralización se alinea a un fin común dentro de las administraciones públicas, cual es el de la modernización estatal, con un componente de democratización puesto que un Estado capaz de ceder a otros niveles territoriales parte de su poder económico y político, funciones administrativas, potestades fiscales y legislativas, al menos en teoría, es un Estado garante del buen vivir dentro del territorio.

En la línea de escudriñar el concepto de descentralización, tiene lógica revisar su antítesis, el centralismo, entendido como “la concentración en el gobierno nacional de todas o buena parte de las funciones política y administrativa de un Estado, así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos”<sup>10</sup>. También, se ha dicho, “Implica arrogarse el gobierno todas o casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas a los intereses públicos, desconociendo la vida propia de provincias y municipios”<sup>11</sup>.

Un Estado centralista recurre al monopolio de la actividad administrativa, ejerce en forma privativa la autoridad política y económica, reúne en su centro la capacidad plena para gobernar. Un postulado que los historiadores han identificado como un rasgo medular del sistema centralista es la unidad como principio, como política pública, como matriz organizacional en toda institución.

En un primer momento, tanto en Francia como en España, los cantos a la centralización responden a la exigencia de unidad política y uniformidad legal que proclama la Revolución: de los escritos de esta primera época se desprende la firme convicción de que es preciso someter a reglas uniformes, claras y generales la variedad de situaciones, estados y derechos que afectan a los distintos lugares y ciudadanos; es preciso configurar un poder fuerte que someta a unidad y sistematización la multiforme realidad que ofrece el país. Y la centralización se entiende como “ese vasto fenómeno que afecta a todos los aspectos del Estado y que tiende a conseguir en todos ellos la

9 FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y SERRANO MADRID, C. *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*. INAP, 2014.

10 HURTADO, O. *Estado, democracia y gobierno*. En *Reforma y modernización del Estado*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, NNUU, 1995, 287-307.

11 GARRIDO, F. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, INAP. N.º 42, 1948 [en línea]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/6043> [consulta: 25 de abril de 2019].

unidad: unidad en la Justicia, en el Ejército, en las finanzas y, por supuesto, en la Administración”<sup>12</sup>.

“Desde la perspectiva de las ciencias sociales se advierte que la descentralización es el proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales provinciales”<sup>13</sup>. Este enfoque tiene un nexo con la concepción del Estado social que procura el bienestar colectivo, acercando los servicios públicos, como la salud, la educación, la seguridad y el tránsito, entre otros, a la periferia; el Estado asume un rol paternalista de proveedor de bienes y servicios.

De la manera más simple, se define la descentralización como la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos. “Esta transferencia, sin embargo, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico, dependiendo del tipo de competencias que se transfieran”<sup>14</sup>.

Es posible extender el análisis conceptual dimensionando la complejidad del proceso y resaltando lo determinante que resulta la coyuntura política y el cambio cultural dentro de la institucionalidad pública. La descentralización demanda significativos cambios en la cultura organizacional y en los modelos de gestión pública asociados a las nuevas tareas y responsabilidades que deben abordar las administraciones descentralizadas. “Parte importante de estos cambios tiene que ver con la mayor cercanía del aparato público respecto de los usuarios y el rol que cabe a estos en el control de la gestión pública”<sup>15</sup>.

La transferencia de competencias en un gobierno de administración descentralizada debe encontrarse normada.

Desde un punto de vista dinámico, la descentralización consiste en la traslación por obra de la ley de competencias de la Administración directa (integrada por los órganos del Estado unidos entre sí por jerarquía) a la Administración indirecta (integrada por las personas jurídicas distintas del Estado, ya sean territoriales o institucionales, vinculadas a éste únicamente por una relación de tutela)<sup>16</sup>.

12 ARINO, G. *Principios de descentralización y desconcentración*. En *Documentación Administrativa*, INAP. N.º 214, 1988, 11-34 [en línea]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5009> [consulta: 26 de marzo de 2019].

13 BACA, L. et al. *Léxico de la política*. México: Flacso-SEP Conacyt-FCE-Heinrich Böll Stiftung, 2000.

14 GALÍNDEZ, A. *Descentralización y desarrollo regional* [en línea]. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/descentralizacion-y-desarrollo-regional-en-el-peru/> [consulta: 17 de febrero de 2019].

15 SERRANO, C. *Antecedentes teóricos e históricos sobre el proceso de descentralización educativa en Chile*. En *Estudios Sociales*. 2001 [en línea]. Disponible en: <https://search.proquest.com/docview/748678452?accountid=45668> [consulta: 22 de abril de 2019].

16 GARRIDO, F. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, cit.

La legitimidad del proceso de transferir competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados se perfecciona con la observancia de normas constitucionales y legales, procedimientos técnicos, con actos administrativos motivados, y en el caso ecuatoriano mediante resoluciones del Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo rector de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias. Estas facultades del ente técnico referido se sustentan en una visión de equidad territorial, de descongestión del poder, considerando a la descentralización “como la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado”<sup>17</sup>.

Desde la óptica del *new public management*, que implica institucionalizar administraciones públicas más eficientes y dinámicas, también se plantea una interesante definición del proceso de descentralización, en donde ésta es vista como “un medio para construir territorios progresistas, y los estudios actuales sobre ella y sobre la política de desarrollo regional ponen el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales”<sup>18</sup>.

La descentralización se incluye dentro de la esfera del derecho administrativo como un componente medular en las relaciones entre el complejo entramado de la Administración pública y sus administrados. El ejercicio de competencias administrativas derivado de la voluntad jurídica del órgano o autoridad pública produce efectos legales en razón del carácter obligatorio de sus actos y resoluciones, que se presumen legítimos pero que, sin embargo, en ciertas ocasiones pueden derivar en afectación de derechos subjetivos. “Desde el punto de vista jurídico interesa la descentralización porque el Estado se resuelve en una serie de personas administrativas que gozan de las prerrogativas del poder público y que aseguran el funcionamiento de los servicios públicos haciendo uso de tales prerrogativas, esto es, realizan actos administrativos”<sup>19</sup>.

### 3. SIMETRÍAS IDEOLÓGICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso descentralizador en América Latina y en Europa, con las respectivas distancias estructurales entre ambas zonas geográficas, mediante las reformas

17 CARRIÓN, F. y VILLARONGA, B. *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Foro Flacso-Sede Ecuador, 2008.

18 VÁSQUEZ-BARQUERO, A. *Desarrollo endógeno y globalización*. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*. 79, 2000, 47-65 [en línea]. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900003&script=sci_arttext) [consulta: 2 de abril de 2019].

19 GARRIDO, F. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, cit.

políticas ha demarcado un objetivo común, a saber, “la modernización del Estado a través de la democratización”<sup>20</sup>, concepto este que integra elementos técnicos, políticos, económicos, jurídicos y sociales. ¿Cómo explicar en términos objetivos que es un Estado moderno, cuáles son los componentes que lo constituyen? Probablemente, desde una óptica democrática, un Estado moderno sería aquel en el que confluyen algunos elementos nucleares como la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la fiscalización, la seguridad jurídica, la transparencia fiscal, la justicia de calidad y la tutela de derechos.

Con independencia de la visión política o de la percepción ideológica que se mantenga dentro de un Estado, se presentan simetrías al momento de distinguir objetivos del sistema descentralizado. “En América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo ‘desde abajo’, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública”<sup>21</sup>.

Si bien el sistema democrático ha funcionado como motor que impulsa acciones y estrategias de desarrollo a través de los diferentes sistemas de transferencia de funciones, atribuciones y recursos desde el nivel central hacia otros niveles territoriales, y aun cuando se ha enfatizado en la necesidad del vínculo entre descentralización y democracia, hay quienes cuestionan que esta relación no es del todo indispensable para la concreción del proceso descentralizador, “asumiendo que en regímenes no democráticos, la transferencia del poder hacia las periferias también puede consolidarse en forma organizada”<sup>22</sup>.

La modernización es un proceso que se ha vivido en América Latina desde mediados de la década de 1980 y que tiene como eje un cambio en el rol y la forma de operar por parte del Estado: “destacan entre otros procesos: a) las privatizaciones (ventas o concesión de las empresas estatales al sector

20 BOISIER, S. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05, 1990: “La descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional”.

21 MEJÍA, F. *La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia* [en línea]. Tesis doctoral, FLACSO-México, 2002. Disponible en: <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/26> [consulta: 2 de marzo de 2019].

22 ESPINOZA, V. et al. *Poder local, pobladores y democracia*. En *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLVIII, n.º 4, 1986, 123-140: “Aunque hay una relación cercana entre descentralización y democracia, esto no significa que sea una relación necesaria. Chile, durante los años 80, es un ejemplo de una reforma que descentralizó el marco político administrativo del país en un contexto autoritario. Esta reforma mostró que la transferencia de recursos, atribuciones y responsabilidades a las administraciones locales no es una condición suficiente para la democratización”.

privado bajo diferentes modalidades); b) la reorganización del sector público con nuevas funciones para los gobiernos seccionales y la administración central; y c) las políticas de luchas contra la pobreza”<sup>23</sup>.

En Ecuador, la modernización estatal se ha diseñado como un objetivo de largo plazo, y paradójicamente este plazo se sigue postergando. No perdemos de vista que hay factores coyunturales externos, como el estado situacional de la economía global y regional, pero también se han producido desfases derivados del manejo irresponsable de los programas de endeudamiento externo e inversión, acentuados por la inseguridad jurídica y la escasa planificación estratégica gubernamental. Si nos fijamos en el tiempo transcurrido en el país, esto es, desde la década de 1980 hasta la época actual, para arribar a una situación de modernización estatal, podemos concluir que luego de casi cuatro décadas los mecanismos que integran la vía hacia la modernización aún no se concretan; algunos de ellos se han reeditado con nuevas formas jurídicas y procedimientos legales, pero las mismas competencias que en teoría la ley expresamente ha transferido a los gobiernos autónomos han resultado incompletas, limitadas e insuficientes.

### *3.1. La inminente necesidad de privatizar*

Un componente de la modernización estatal es la privatización. El Estado, con su estatus paternalista de prestador de servicios y ejecutor de obras públicas, llegó a su límite, volviéndose imposible asumir por sí solo la carga burocrática de la Administración pública, teniendo en estas circunstancias que ceder parte de sus prerrogativas a entes o empresas privadas. Sobre este particular, el Código Orgánico Administrativo (COA), en su parágrafo segundo, desde el artículo 74 al 77, regula la delegación de la gestión excepcional a sujetos de derecho privado<sup>24</sup>.

23 *Guía de términos económicos* [en línea]. Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 1997. Disponible en: [https://ecuador.fes.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/indice\\_libros-guia-0312.pdf](https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/indice_libros-guia-0312.pdf) [consulta: 15 de marzo de 2019].

24 Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31, del 7 de julio de 2017. Art. 74: “Excepcionalidad. Cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la ley respectiva del sector”. Art. 77: “Gestión a sectores estratégicos o servicios públicos. Cuando la gestión se refiera a sectores estratégicos o servicios públicos, la participación pública se ajustará al régimen constitucional, en la materia. Cuando la ley especial no haya determinado la excepcionalidad de modo general, le corresponde al Presidente de la República, dicha calificación. Cuando las normas jurídicas locales no hayan determinado la excepcionalidad de modo general, en los servicios públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, le corresponde esta calificación a su máxima autoridad administrativa”.

En relación con la gestión delegada a la iniciativa privada, está permitida en forma excepcional y debidamente decretada por el Presidente de la República cuando sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o general. Cuando no se tenga la capacidad técnica o económica, o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas, el Estado o sus instituciones podrán delegar a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos de electricidad, vialidad, infraestructuras portuarias o aeroportuarias, ferroviarias y otros. La modalidad de delegación podrá ser la de concesión, asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales contempladas por la ley<sup>25</sup>.

Se puede inferir que la Administración pública central, así como la descentralizada, entendiéndose por esta la integrada por los gobiernos autónomos antes conocidos como seccionales, pueden, a través del mecanismo de delegación, concesionar, asociarse o formar alianzas con empresas privadas para gestionar la prestación de un servicio público, ejecutar un proyecto de interés público<sup>26</sup> o administrar un sector estratégico. “En este contexto se distinguen dos formas de delegación, la privatización y la asociación público privada (APP), procesos que presentan diferencias entre sí, respecto del manejo de los activos y de la responsabilidad administrativa que pudiera derivarse”<sup>27</sup>.

La delegación opera en circunstancias excepcionales, plenamente justificadas y otorgadas mediante instrumento normativo, lo que significa que deberá previamente firmarse el decreto ejecutivo con el que el Presidente de la República avala la necesidad de delegar estas actividades, sustentándose

25 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Segundo Suplemento del Registro Oficial 056 del 12 de agosto del 2013. Art. 100.

26 Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31, del 7 de julio de 2017. Art. 75: “La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público específico, evaluado técnica, económica y legalmente por la administración competente. El proyecto definirá los riesgos que se transfieren al gestor de derecho privado y a aquellos retenidos por la administración competente, de modo que el proyecto pueda ser viable. El proyecto puede ser propuesto por el interesado, no obstante, la administración competente no estará obligada a acoger la iniciativa”.

27 “Obvio está que tanto en la APP como en una privatización hay la confluencia de dos partes, una pública y otra privada; sin embargo, se trata de esquemas distintos; pues en el caso de la propiedad de los activos públicos, en un esquema privatizador, estos se transfieren al sector privado; mientras que, en un modelo APP, se da una relación contractual continua entre el público y el privado, en la que el activo podría ser de propiedad privada y permanecer como tal o no una vez concluido el plazo contractual. Así mismo, en cuanto a la responsabilidad y rendición de cuentas, en el caso de la APP se mantiene en última instancia en el sector público, mientras que en un modelo privatizador la responsabilidad se transfiere al sector privado (por ser propietario de un bien ahora de dominio privado y prestador de un servicio) independientemente de las facultades normativas y reguladoras que la ley en la materia reserve al Estado”. BALDEÓN, I. *Las asociaciones público privadas (APP) en el marco jurídico ecuatoriano*. En *Foro. Revista de Derecho*. (25), 2016 [en línea]. Disponible en: <https://search.proquest.com/docview/1923218364?accountid=45668> [consulta: 7 de mayo de 2019].

en la satisfacción del interés público y en la falta de capacidad económica, técnica u operativa estatal; en el caso de los demás niveles territoriales, corresponderá a los alcaldes o prefectos la declaratoria de excepcionalidad si se tratare de la gestión de servicios públicos en el territorio del cantón, distrito metropolitano o provincia.

#### 4. LIMITANTES EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DEL PODER

Los criterios desarrollados desde algunas líneas argumentales han buscado establecer justificaciones de orden económico, sociológico y politológico para afianzar los planes descentralizadores; es decir, más que un concepto ideológico, lo que se pretende es el fortalecimiento de los niveles subnacionales, su autonomía de producción dentro de los límites del sistema unitario. “Estos procesos buscan desarrollar espacios políticos, económicos, administrativos y territoriales para hacer al Estado eficiente, para promover la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de la ciudadanía, y para construir una democracia participativa con bases locales y comunitarias”<sup>28</sup>.

Los objetivos de la descentralización en teoría están bien enfocados, sin embargo, en la ejecución de la transferencia de competencias desde el centro hacia los niveles periféricos se han registrado limitaciones en distintos escenarios: insuficiencia de recursos, retraso en las asignaciones presupuestarias, incapacidad operativa o técnica del ente receptor de la competencia, falta de articulación entre niveles territoriales, prácticas políticas desestabilizadoras arraigadas en principios culturales retrógrados<sup>29</sup>. “El éxito en el proceso de descentralización depende en gran medida de que los gobiernos, tanto nacionales como territoriales, de manera simultánea y coherente, abran espacios reales para que cada una de estas dimensiones se articulen y se conviertan [*sic*] en una prioridad”<sup>30</sup>.

28 FREI RUIZ-TAGLE, E. *Gobernabilidad democrática: presente y futuro de la política en Iberoamérica* [en línea]. Chile: Editorial Andrés Bello. Disponible en: <https://books.google.com.ec/books?id=fAi7BpQ9d0oC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> [consulta: 2 de mayo de 2019].

29 “Otra enseñanza del modelo autonómico español es que la cultura política institucional y territorial pesa mucho en los procesos de descentralización. Por una parte, están la Constitución y las normas, pero a la vez existe la cultura política institucional y territorial[,] que en el caso español tiene sus fundamentos en el siglo XIX y que durante casi dos siglos se encaminó, con breves pero importantes excepciones, a la conformación de un Estado centralista. Esta inercia cultural resulta difícil de cambiar solo con normas. Por ello es necesario establecer mecanismos intergubernamentales encaminados a transformar la cultura política e institucional y que modifiquen la relación entre los distintos poderes territoriales”. FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y SERRANO MADRID, C. *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*. INAP, 2014.

30 AGHON, G. y CORTÉS, P. *Descentralización y gobiernos municipales en América Latina*. En JORDAN, R. y SIMIONI, D. (comps.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL, 1999, 79-106 [en línea]. Disponible en: [Revista Derecho del Estado n.º 51, enero-abril de 2022, pp. 167-195](https://repo-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)



En el terreno nacional interesa revisar algunas consideraciones expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021<sup>[31]</sup>, donde se plasma una visión de largo plazo del Ecuador descentralizado para el año 2030. Para entonces, se proyecta, el país habrá perfeccionado su modelo de Estado descentralizado, asegurando la equidad para los grupos humanos, y se habrá asentado en una estructura eficiente y participativa, que responda a las necesidades de la población. La articulación del sector público en múltiples niveles, la recaudación eficiente de recursos y su asignación justa e inclusiva permitirán proveer servicios públicos de calidad en todos los rincones del país, ayudando a romper con uno de los círculos estructurales de la pobreza<sup>32</sup>.

La articulación de los niveles territoriales es uno de los nudos críticos del proceso de descentralización, pues, entre otras cosas, las rivalidades políticas de autoridades de los diferentes niveles de gobierno han obstaculizado el efectivo canal de diálogo intersectorial. La asignación de recursos a los gobiernos autónomos, principal fuente de ingresos de estos, se ha retrasado considerablemente, lo cual difiere la ejecución de obras y proyectos de interés colectivo y vuelve deficiente la prestación de servicios. Sin embargo, hay que reconocer que los gobiernos autónomos tampoco han podido constituirse en polos de desarrollo en sus respectivos territorios, no han generado suficiente producción ni fuentes de trabajo, se han mantenido al margen de las asignaciones presupuestarias estatales y de lo que puedan recaudar por concepto de ingresos de autogestión, todo lo cual ha limitado la posibilidad de que los niveles autónomos descentralizados dejen de depender por completo del Estado central.

Desde la perspectiva de la coparticipación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales con el objeto de generar nuevos recursos desde sus territorios, es determinante entender “que si los niveles sub nacionales ejercen importantes funciones de gasto, también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso”<sup>33</sup>.

El PND 2017-2021 se sincroniza con objetivos y metas comunes entre los países que han definido como característica de sus gobiernos la administración descentralizada, y en donde los procesos de descentralización y desconcentración se definieron principalmente en términos de gestión territorial

[sitorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31026/S9800066\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://s3.amazonaws.com/cepalorg/bitstream/handle/11362/31026/S9800066_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [consulta: 3 de abril de 2019].

31 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Art. 280: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

32 Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades 2017. Quito - Ecuador.

33 NICKSON, A. *Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina*. En *Revista Reforma y Democracia*. N.º 12, 1998, 71-88.



y articulación multinivel. Siguiendo esa línea, uno de los objetivos de estas políticas es potencializar el desarrollo de los territorios a través de la gestión de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para consolidar su autonomía y acercar los servicios a la ciudadanía<sup>34</sup>.

La consolidación de estos fines, que son esenciales para el crecimiento sostenible de cualquier territorio, llámese región, provincia, cantón o parroquia, son metas aún pendientes de alcanzar en Ecuador, en donde la transferencia del poder desde el centro hacia territorios aislados se ha instrumentado por fases, procesos y tiempos, siempre sujetos al estado situacional de la economía nacional, al pulso político de los gobiernos de turno, con reformas al COOTAD e incorporación de normativa complementaria para operativizar el ejercicio y monitoreo de las competencias administrativas de los órganos de la Administración descentralizada.

Los espacios provocados por el cambio ideológico, que han ido modificando y volviendo más flexible el estándar de distribución de rentas, han ganado espacio después de casi cuatro décadas. Las constituciones y las normativas conexas han definido directrices y parámetros en materia de ordenamiento territorial y transferencia de competencias, lo que indudablemente ha representado un avance interesante que ha permitido, desde las diferentes instancias de la institucionalidad pública, la ejecución del proceso descentralizador en Ecuador. Este proceso, ciertamente, ha tenido falencias y ha experimentado limitaciones de diferente naturaleza, ante la complejidad de reordenar políticamente un territorio, de redistribuir recursos, funciones y atribuciones entre niveles subnacionales, de cambiar paradigmas ideológicos y reformular toda una estrategia que durante décadas estuvo afianzada en un esquema concentrador, representando un reto para administradores y administrados, y correspondiendo a un camino aún por recorrer en términos de planificación e inclusión.

La conformación de la región autónoma es un proceso pendiente de apuntalar en el contexto del reordenamiento territorial; se trata de un indicador negativo que muestra la deficiencia de un sistema de planificación interinstitucional que no ha formulado planes graduales de acercamiento de los territorios provinciales, considerando que les corresponde a los GAD provinciales la iniciativa para la conformación de este nuevo nivel subnacional.

El COOTAD, en su artículo 10<sup>[35]</sup>, indica que la región es el primer nivel de organización territorial; es ella una demarcación geográfica integrada por las

34 Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

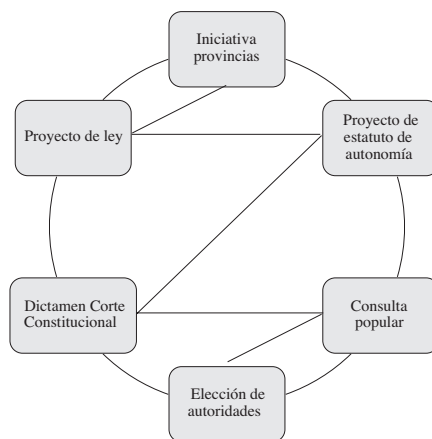
35 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Art. 10: “Niveles de organización territorial. El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos”.

provincias que, dando cumplimiento a los requisitos de orden constitucional y legal, se unen para formar una nueva circunscripción. La creación de la región autónoma está sujeta a la concurrencia de las condiciones del artículo 244 de la Constitución ecuatoriana<sup>36</sup>.

Los criterios técnicos y jurídicos desarrollados desde la óptica de un nuevo modelo de desarrollo territorial incluyeron la decisión de conformar una nueva estructura de gobierno que articule y coordine desde el ámbito regional estrategias para cumplir los objetivos del PND 2017-2021, de tal forma que la región autónoma, en la teoría, aparece en el escenario político administrativo ecuatoriano como una alternativa inclusiva proyectada hacia la consolidación del proceso descentralizador. Sin embargo, luego de transcurridos más de diez años desde la fecha en que entró en vigencia el COOTAD, esto es, el 19 de octubre de 2010, como cuerpo normativo que incorporó regulaciones sobre la creación, órganos de gobierno, funciones y competencias exclusivas de la región autónoma, no se han podido concretar acuerdos entre los gobiernos provinciales para la conformación de una región autónoma.

A continuación se exponen los presupuestos que deben configurarse para la integración de este nivel territorial.

ILUSTRACIÓN 1. PROCESO PARA CONFORMAR UNA REGIÓN AUTÓNOMA<sup>37</sup>



Fuente: elaboración propia.

36 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Art. 244: “Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones”.

37 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial, Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010, art. 16.

El trámite para la conformación de la región autónoma, que implica activar procedimientos administrativos, legislativos, constitucionales y electorales, ha resultado infructuoso por la ausencia de iniciativa de los gobiernos provinciales; las realidades diversas de los territorios, y que se originan en factores endógenos y exógenos, prevalecen sobre los criterios de equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural y complementariedad ecológica. Además, las rivalidades políticas y las divergencias ideológicas para constituir un gobierno regional han generado liderazgos parcializados en favor de intereses elitistas en los territorios provinciales.

La dilación para concretar la creación de la región autónoma no solamente es un indicador de ineficiencia en el modelo de planificación de los gobiernos provinciales, sino también una evidente omisión del gobierno central, que también ha sido incapaz de generar las rutas de articulación, a través de sus instancias sectoriales de planificación, para facilitar a los niveles provinciales metodologías y protocolos de organización, funcionamiento y reordenamiento territorial.

Las funciones y competencias administrativas que en teoría figuran como propias de los gobiernos regionales no son reales, son inejecutables hasta la presente fecha, y algunas son asumidas en forma parcial por otros niveles territoriales; sin embargo, en forma expresa se detallan dentro de nuestro ordenamiento legal, como a continuación se aprecia.

TABLA 1. FUNCIONES Y COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES<sup>38</sup>

Funciones	Competencias exclusivas
a) Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley; b) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley; c) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio; d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional;	a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley; c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; d) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; e) Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional;

38 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010, arts. 31 y 32.

Funciones	Competencias exclusivas
<p>e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;</p> <p>f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad, participación y equidad;</p> <p>g) Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;</p> <p>h) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;</p> <p>i) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,</p> <p>j) Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.</p>	<p>f) Nota: Literal derogado por Disposición Reformatoria Cuarta, numeral 4.1 de Ley n.º 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de Diciembre del 2016;</p> <p>g) Fomentar las actividades productivas regionales;</p> <p>h) Fomentar la seguridad alimentaria regional; e,</p> <p>i) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p>

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La región autónoma continúa siendo una ficción jurídica dentro del mapa de organización territorial en Ecuador. La unión de dos o más provincias reviste tal complejidad que el legislador amplió el plazo para su conformación con la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD<sup>39</sup>, expedida en el año 2016 y que en su artículo 4 señala el plazo de 20 años para que se concluya con la regionalización en el país.

39 Ley orgánica reformativa del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización. Art. Cuatro: “Sustituir la Disposición Transitoria Tercera por la siguiente: Tercera. Conclusión del proceso de regionalización. El plazo máximo para la conformación de regiones será de veinte años. Para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera: a) Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos dentro del plazo máximo de veinte años establecido en el presente Código. b) Una vez cumplido el plazo previsto en el literal anterior, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República”.

En lo posterior y paradójicamente, se pretendió, vía enmienda constitucional, fijar un límite para su conformación; sin embargo, la Corte Constitucional, en su Sentencia 018-18-SIN-CC de fecha 1 de agosto de 2018, declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la referida enmienda que expresamente decía: “Artículo 15. En la Disposición Transitoria Primera, numeral 9, a continuación de la frase ‘regiones autónomas’, sustitúyase el signo de puntuación coma (,) por el signo de punto (.) y suprimase la frase ‘que en ningún caso excederá de ocho años’”.

Con las referencias que anteceden, entendemos que la conformación de la región autónoma es un reto para el Estado ecuatoriano, así como consolidar un ejercicio ordenado de transferencia de competencias sustentado en parámetros técnicos contruidos sobre la base de escenarios reales de los territorios. Las proyecciones que sobre la democratización del territorio se hagan deben superponerse a las agendas gubernamentales; la descentralización tiene que responder a necesidades colectivas en distintas dimensiones, y desde esta arista, el sistema de competencias es un andamiaje estratégico, parte de la política estatal que vuelve operativo el proceso trasmisor de poder desde el centro a la periferia.

##### 5. EL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS (SNC)

La función técnica del SNC se sustenta en un marco legal que taxativamente reconoce y tutela su funcionamiento a través de las regulaciones dispuestas en el COOTAD, que es la principal normativa en materia de organización territorial y orienta la actividad jurídica y administrativa de los GAD, marcando la ruta para la ejecución del proceso de descentralización.

Al tratar aspectos inherentes al sistema nacional de competencias, a la institucionalidad encargada de definir las políticas públicas e instrumentos para su transferencia, y, evidentemente, al referirnos a los entes receptores de las competencias, que son los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales, a sus empresas públicas, e incluso a las personas jurídicas de derecho privado a quienes, como ya hemos señalado anteriormente, les está permitido asumir funciones y atribuciones mediante la delegación o la concesión para la prestación de servicios públicos o ejecución de obras, incluso para la gestión o administración de sectores estratégicos, debemos recordar que estamos frente a órganos que forman parte de la Administración pública.

El proceso de descentralización, como ya hemos señalado, lleva implícita la aplicación de un modelo que es parte de una política pública transversal a los objetivos del PND 2017-2021. Conforme al artículo 239 la Constitución de la República, el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente,

que establecerá un Sistema Nacional de Competencias (SNC)<sup>40</sup> de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Este sistema comprende todo un engranaje de elementos y funciones diseñados con el objeto de canalizar el flujo de competencias asignadas a los GAD. El COOTAD, en su artículo 108, determina:

Art. 108. Sistema Nacional de Competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

El SNC, de acuerdo con la disposición que antecede, es un conjunto de instituciones, es decir, mantiene una estructura orgánica integrada por instancias jerarquizadas, como el Consejo Nacional de Competencias (CNC), la Secretaría Ejecutiva, la Coordinación General Técnica, la Dirección de Fortalecimiento Institucional para los gobiernos autónomos descentralizados, la Dirección de Articulación y Resolución de Conflictos, la Dirección de Monitoreo y Evaluación a los GAD, entre otros.

Los planes, políticas y programas que forman parte del sistema de competencias son transversales a los objetivos del PND, el cual, conforme lo establece el artículo 280 de la Constitución, es un instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, y que además permite coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público, e indicativo para los demás sectores.

40 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Art. 269: “El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias. 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”.

Se puede indicar, para ejemplificar un tipo de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional, la prevista en el artículo 32, literal a, del COOTAD, que se refiere a planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y en el respeto a la diversidad.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el proceso operativo de ejecución de competencias constituyen ejes estratégicos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, generan articulación y facilitan la gestión administrativa en cada circunscripción territorial. Sobre estos instrumentos el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 41<sup>[41]</sup>, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en su artículo 12, numeral 3<sup>[42]</sup>, mantienen importantes regulaciones.

Dentro del ámbito competencial donde se resuelve la asignación de funciones y atribuciones a los gobiernos autónomos descentralizados, la intervención del CNC es determinante como ente rector de las políticas de regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la transferencia de las competencias; sus objetivos institucionales, misión y visión se orientan a la consolidación de la descentralización en Ecuador, como parte fundamental de la democratización del territorio y de la gobernanza eficiente en el contexto de la promoción de un Estado de bienestar. En Ecuador, el término paralelo sería *sumac kawsay*, una locución kichwa<sup>43</sup> que en su traducción al castellano significa “buen vivir”.

41 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010. Art. 41: “Planes de Desarrollo. Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.

42 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Suplemento del Registro Oficial 790 del 5 de julio de 2016. Art. 12: “Instrumentos para el ordenamiento territorial. Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son: [...] 3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial que se regulará en su ley específica”.

43 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Art. 2, inciso segundo: “El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso”.



Conforme a la disposición contenida en el artículo 117 del COOTAD, este organismo técnico (CNC), es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos. Se organizará y funcionará de acuerdo con el reglamento interno que dicte para el efecto.

Se identifica que las funciones del CNC se enfocan en procesos técnicos y jurídicos; lo primero, por cuanto se requieren informes habilitantes que den cuenta de la capacidad operativa del ente receptor de la competencia, conformación de comisiones de costeo de competencias, determinación de estándares mínimos de prestación de bienes y servicios, estimaciones y proyecciones de ingresos por las competencias asumidas, estrategias de fortalecimiento institucional a los GAD que no se encuentren preparados para asumir la competencia, entre otras metodologías aplicadas con criterios sectoriales y territoriales; lo segundo, por cuanto todas las decisiones adoptadas por el CNC deberán adoptar formas legales, es decir, deberán ser exteriorizadas mediante resoluciones o actos administrativos motivados que legitimen la voluntad administrativa del organismo técnico encargado del proceso de transferencia de competencias.

El artículo 83 del COA regula el proceso de descentralización, que dentro del accionar de los GAD representa el mecanismo jurídico y técnico más importante para receptor y ejecutar las competencias administrativas; al respecto la disposición mencionada dice:

Art. 83.- Descentralización. La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde la administración pública central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través del procedimiento previsto en la ley.

Esta forma de transferencia de competencias es un modelo indispensable para re direccionar las políticas públicas que durante décadas se concentraron herméticamente en el gobierno central, impidiendo que los niveles territoriales, como el cantón y la provincia, generaran dentro de sus circunscripciones territoriales canales de desarrollo y herramientas de organización en función de atribuciones y recursos invertidos con autonomía.

El artículo 84 del COA norma la figura de la desconcentración, que, dentro del modelo de reorganización funcional y fortalecimiento institucional para acercar los servicios públicos a los territorios base, constituye un proceso inclusivo transversal a los objetivos del PND 2017-2021.

Art. 84.- Desconcentración. La desconcentración es el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárqui-



camente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.

El modelo de desconcentración que se ejecuta verticalmente dentro de una misma administración pública tiene el fin de descongestionar la carga operacional a través de la transferencia de atribuciones desde el órgano superior hacia el órgano jerárquicamente inferior; nótese que el primero no se deslinda de las responsabilidades que puedan derivarse por el ejercicio de las competencias transferidas; doctrinariamente se ha entendido que esta transferencia tiene el carácter de definitivo.

Para solventar los conflictos de competencia que pudieren ocurrir entre los diferentes gobiernos autónomos está facultado el CNC, quien resolverá por la vía administrativa, en correspondencia con el artículo 66 del COA que en relación con la distribución de competencias asignadas a las administraciones públicas indica: “Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo”. Adicionalmente, es factible que el conflicto de competencia sea resuelto en la jurisdicción constitucional, tal como lo determina el numeral 7 del artículo 436 de la Carta Política que indica: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución...”.

#### 6. EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA DENTRO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

El traslado de competencias desde el gobierno central hacia los GAD como parte del modelo de organización territorial en Ecuador, implica, además de la asignación de recursos, funciones y obligaciones, un replanteamiento de la visión tradicional de la Administración pública, de su organización, funcionamiento y articulación, rompiendo las bases ideológicas del centralismo y el manejo parcializado de las políticas territoriales.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y las estrategias construidas para canalizar con eficacia y eficiencia el flujo de competencias requieren para su concreción de un componente indispensable, esto es, la autonomía en su dimensión política, administrativa y financiera de los GAD. El manejo autonómico dentro de los niveles territoriales, en asonancia con lo dispuesto en el artículo 5 del COOTAD<sup>44</sup>, ha sido parcialmente asumido, por

44 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010. Art. 5: “Autonomía. La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

una parte la autonomía política se corresponde con las facultades naturales del órgano administrativo descentralizado; dicho de otra forma, en cada circunscripción territorial se ha respetado el proceso de elección de sus representantes como parte del ejercicio de los derechos constitucionales de participación política, observando evidentemente la porción de poder que no puede extralimitarse dentro de un Estado unitario como Ecuador.

Por otra parte, la autonomía administrativa de los GAD les faculta, como órganos de la Administración pública, para actuar con independencia, resolver los conflictos jurídicos sometidos a su conocimiento, y gestionar sus procesos con la legitimidad que les otorgan la Constitución y la ley, dentro de los límites de la discrecionalidad y en uso de sus facultades de auto tutela declarativa y ejecutiva.

La autonomía financiera ha sido un punto álgido en la perspectiva de generar ingresos desde los niveles territoriales autónomos; hay una marcada dependencia económica del gobierno central, y las políticas públicas locales no han logrado consolidar modelos de producción, de generación de empleo, de administración y gestión eficiente de recursos y servicios, en la medida en que se transfieren los recursos provenientes del presupuesto general del Estado, los GAD han ejecutado y ejecutan sus competencias.

Las reglas de aplicación para el ejercicio general de las competencias dentro del COOTAD se encuentran reguladas desde el artículo 124 hasta el artículo 148; estas normas tienen relación con las competencias constitucionales de los GAD y los mecanismos progresivos a observarse para su implementación, con la gestión concurrente de las competencias exclusivas y con el sistema integral de articulación entre los distintos niveles de gobierno para implementar los modelos de gestión.

## CONCLUSIONES

En el mapa de organización y estructura territorial de Ecuador, los GAD necesitan canalizar un nuevo orden de producción, de inversión y generación de plazas de trabajo. El posicionamiento aún pendiente de estas instituciones como entes autónomos se ha visto limitado por causas de diverso orden que van desde la ausencia de planificación operativa y estratégica e incumplimiento de sus planes de inversión<sup>45</sup>, ineficacia e ineficiencia en la ejecución

prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional”.

45 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010. Art. 57: “Planes de Inversión. Los planes de inversión son la

del gasto, hasta otros eventos externos que han afectado al país como consecuencia de las políticas cada vez más restrictivas que vienen generando tensiones e incertidumbres en la economía mundial.

El ejercicio de competencias y funciones de los GAD desde el año 2010, fecha en la que entró en vigencia el COOTAD, ha sido pausado; el proceso de transferencia del poder de acción y decisión ha implicado, además de reformas legales, un cambio de paradigma para administrar los recursos públicos, así como el desplazamiento del discurso centralista y monopólico hacia posiciones más flexibles y de convergencias territoriales proporcionales a las necesidades de cada población.

La responsabilidad de los entes receptores de las competencias es y será determinante para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este orden de ideas, el artículo 151 del COOTAD señala que con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia se desarrollará, de manera paralela y permanente, un proceso de fortalecimiento institucional a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos y tecnología.

Consideramos que una estrategia válida para propiciar y vivenciar el hermanamiento de las poblaciones, previo a la integración de regiones autónomas a partir de la unificación de las provincias, sería la conformación de mancomunidades<sup>46</sup>, precisamente para afianzar la configuración de espacios de organización y liderazgo participativo y democrático entre territorios con proximidad geográfica; las mancomunidades tienen personalidad jurídica que dentro de la esfera de sus atribuciones les permite actuar con autonomía administrativa, financiera y operativa, con el objetivo de procurar mayores niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las competencias de los niveles provinciales.

Consolidar el desarrollo sustentable en los espacios territoriales en zonas urbanas y rurales, en Ecuador como en otros Estados de América y Europa, impone la necesidad de incorporar estrategias que respondan a los desafíos y fenómenos migratorios internos de la periferia a la ciudad, que traen consigo

expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

46 Reglamento para la conformación y funcionamiento de mancomunidades y consorcios de los gobiernos autónomos descentralizados. Resolución 002-CNC-2018. Suplemento R.O. n.º 322 del 7 de septiembre de 2018. Art. 5: “Mancomunidad. Es la agrupación de dos o más gobiernos autónomos descentralizados[,] sean estos regionales, provinciales, municipales o parroquiales rurales[,] pertenecientes a un mismo nivel de gobierno y que se encuentren ubicados de manera contigua”.

asentamientos irregulares y aglomeraciones urbanas; los modos de convivencia en estas circunstancias requieren proyectos urbanísticos adaptados a realidades locales, sin omitir el entorno global.

La gestión de los GAD provinciales debe integrar los modelos y esquemas organizacionales que el COA regula para el funcionamiento de una Administración pública moderna, generando desarrollo a partir de la confluencia de estándares de planificación, inversión, ejecución, calidad del servicio público y participación ciudadana, elementos mínimos que marcan las rutas hacia el equilibrio territorial en condiciones de equidad e inclusión.

La dinamización de la economía en los territorios autónomos, principalmente en las provincias y cantones, gira en torno a escasas posibilidades de inversión. Las rentas estatales son, como hemos señalado, su mayor ingreso, con el que se administran, cubren sus gastos y ejecutan ajustadamente sus proyectos de interés social (servicios y obras públicas). La transición hacia un estatus de territorios accesibles, resilientes, sostenibles y seguros, congruente con un sistema garantista de derechos, debe ocurrir con el cambio de la matriz productiva nacional, que en el caso ecuatoriano se ha centrado en la explotación de recursos naturales no renovables y cuyos estragos se sienten en territorios de los cantones, provincias y parroquias. El efecto *spillover*<sup>47</sup> experimentado y probado en otros entornos geográficos puede ser un componente válido de este cambio de matriz, con el objeto de propiciar la difusión de conocimiento y la inversión en capital social para generar producción y desarrollo en otras áreas.

#### REFERENCIAS

- AGHON, G. y CORTÉS, P. *Descentralización y gobiernos municipales en América Latina*. En JORDAN, R. y SIMIONI, D. (comps.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL, 1999, 79-106 [en línea]. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31026/S9800066\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31026/S9800066_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [consulta: 3 de abril de 2019].
- ARIÑO, G. *Principios de descentralización y desconcentración*. En *Documentación Administrativa*, INAP. N.º 214, 1988, 11-34 [en línea]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5009> [consulta: 26 de marzo de 2019].

47 La ocurrencia del efecto *spillover* tiene varios prerrequisitos: presencia de empresas nacionales con capacidad de interacción con las extranjeras; necesidad de empresarios con visión de largo plazo y deseosos de arriesgar y promover cambios, así como la disposición de pagar mano de obra con cada vez mejores niveles de educación formal, además de realizar programas de capacitación dentro de la empresa y renovar el parque de maquinaria; por último, este esquema demanda empresas que inviertan en la adquisición de un conjunto de conocimientos en torno de un mercado que evoluciona constantemente, además de los posibles cambios en sus procesos y productos para satisfacerlo. *Diez años del TLCAN en México*. GAMBRILL, M. (ed.). México: UNAM, 2006, 185.

- AYALA, E. *Resumen de historia del Ecuador*. 3.<sup>a</sup> ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.
- BACA, L. *et al. Léxico de la política*. México: Flacso-SEP Conacyt-FCE-Heinrich Böll Stiftung, 2000.
- BALDEÓN, I. *Las asociaciones público privadas (APP) en el marco jurídico ecuatoriano*. En *Foro. Revista de Derecho*. (25), 2016 [en línea]. Disponible en: <https://search.proquest.com/docview/1923218364?accountid=45668> [consulta: 7 de mayo de 2019].
- BORJA, R. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- CASTILLO, F. *Garantías jurídicas de la autonomía local e iberoamericana: una reflexión desde el régimen local español*. En *Estudios sobre gobiernos locales, unión de municipalidades*. Granada, 1998, 145-178.
- CARRIÓN, F. y VILLARONGA, B. *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Foro Flacso-Sede Ecuador, 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Segundo Suplemento del Registro Oficial 056 del 12 de agosto de 2013.
- Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 del 7 de julio de 2017.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- ESPINOZA, V. *et al. Poder local, pobladores y democracia*. En *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLVIII, n.º 4, 1986, 123-140.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y SERRANO MADRID, C. *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*. INAP, 2014.
- FREI RUIZ-TAGLE, E. *Gobernabilidad democrática: presente y futuro de la política en Iberoamérica* [en línea]. Chile: Editorial Andrés Bello. Disponible en: <https://books.google.com.ec/books?id=fAi7BpQ9d0oC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> [consulta: 2 de mayo de 2019].
- GALÍNDEZ, A. *Descentralización y desarrollo regional* [en línea] Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/descentralizacion-y-desarrollo-regional-en-el-peru/> [consulta: 17 de febrero de 2019].
- GARRIDO, F. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, INAP. N.º 42, 1948 [en línea]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/6043> [consulta: 25 de abril de 2019].
- Guía de términos económicos* [en línea]. Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 1997 [en línea]. Disponible en: <https://>

ecuador.fes.de/fileadmin/user\_upload/pdf/indice\_libros-guia-0312.pdf [consulta: 15 de marzo de 2019].

HURTADO, O. *Estado, democracia y gobierno*. En *Reforma y modernización del Estado*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, NNUU, 1995, 287-307.

Ley orgánica reformativa del Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización. Segundo Suplemento del Registro Oficial 804 del 25-VII-2016.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Suplemento del Registro Oficial 790 del 5 de julio de 2016.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades 2017. Quito - Ecuador.

Reglamento para la conformación y funcionamiento de mancomunidades y consorcios de los gobiernos autónomos descentralizados. Resolución 002-CNC-2018. Suplemento R.O. n.º 322 de fecha 7 de septiembre de 2018.

RONDINELLI, A. D. *Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: Political-Economy Framework*. En *Development and Change*. Vol. 20, n.º 1, 1989.

SERRANO, C. *Antecedentes teóricos e históricos sobre el proceso de descentralización educativa en Chile*. En *Estudios Sociales*. 2001 [en línea]. Disponible en: <https://search.proquest.com/docview/748678452?accountid=45668> [consulta: 22 de abril de 2019].

MEJÍA, F. *La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia*. [en línea]. Tesis doctoral, FLACSO-México, 2002. Disponible en: <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/26> [consulta: 2 de marzo de 2019].

MUÑOZ, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Tomos I a XIV. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado [en línea]. Disponible en: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliotecauplsp/detail.action?docID=5192532> [consulta: 15 de abril de 2019].

NICKSON, A. *Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina*. En *Revista Reforma y Democracia*. N.º 12, 1998, 71-88.

PAZ Y MIÑO, J. *Revolución Juliana, nación, ejército y bancocracia* [en línea]. Ediciones Abya-Yala. Disponible en: [https://digitalrepository.unm.edu/abya\\_yala/144/](https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/144/) [consulta: 21 de abril de 2019].

VÁSQUEZ-BARQUERO, A. *Desarrollo endógeno y globalización*. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*. 79, 2000, 47-65 [en línea]. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900003&script=sci_arttext) [consulta: 2 de abril de 2019].

VIEIRA, E. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2008.