

Anita Krainer y María Fernanda Mora
Coordinadoras

Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador

Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008

Juan Ponce
Director FLACSO Sede Ecuador

Barbara Hess
Directora Residente -GIZ

Christian Breustedt
Responsable del Programa PROMODE-GIZ

Autores:

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

Equipo de apoyo:

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



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

136 p. : cuadros y gráficos

ISBN: 978-9978-67-403-1

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

352.283 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Agencia Quito

Íñaquito E3- y Av. Amazonas

Casilla 17-07-8721

Quito - Ecuador

Tel.: (593-2) 243 6333

Fax: (593-2) 243 9907

giz-ecuador@giz.de

www.giz.de

ISBN: 978-9978-67-403-1

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Creatibros

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: septiembre de 2013

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

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

Índice

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

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

Carlo Ruiz Giraldo*

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

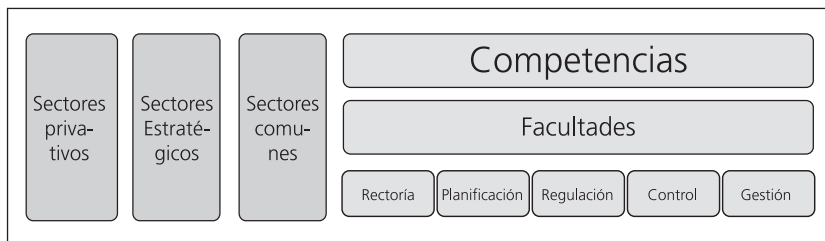
vicio. Este modelo daba paso a inequidades entre gobiernos locales que podían solicitar competencias, frente a otros que no podían hacerlo por su tamaño y limitaciones presupuestarias.

Cambios en la asignación y clasificación de las competencias

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

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

Diagrama N.º 1
Clasificación de competencias según el COOTAD



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La institucionalidad del Consejo Nacional de Competencias

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

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

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

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

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

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

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

Tabla N.º 1
Composición del Consejo Nacional de Competencias

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

Fuente: Art. 123 COOTAD. Elaboración: Propia.

La asignación directa de competencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: SENPLADES, 2009. Elaboración: Propia.

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

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

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

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

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

El modelo de descentralización ecuatoriano: perspectivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

ANEXO 2: Tabla comparativa de disposiciones constitucionales por tema

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

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

Organización del territorio

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

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

Régimen de competencias

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

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

Recursos financieros

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

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

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

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

La transición hacia una nueva forma de descentralización

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

Fuente: COOTAD. Elaboración: Propia.

Notas

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

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