

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador-editor

# Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19

*Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 11*



Organización del Estado en el territorio a partir del Covid 19 / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador. 2021

viii, 303 páginas : cuadros, gráficos. - (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 11 )

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097507

TERRITORIO ; ESTADO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECONOMÍA ; ASPECTOS SOCIALES ; PANDEMIA ; COVID-19 ; QUITO ; ECUADOR. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR

320.12 - CDD

Primera edición: 2021

© **Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

Quito-Ecuador

**Ediciones Abya Yala**

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto:abyayalaeditorial@gmail.com)

Quito-Ecuador

**Incidencia Pública Ecuador**

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: [incidenciapublica.ecuador@gmail.com](mailto:incidenciapublica.ecuador@gmail.com)

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: María Victoria Toral

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-750-7

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

---

### *Serie Territorios en Debate*

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
<b>Introducción</b> .....	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Capitalidad y autonomía en América Latina: el caso de Quito</b> .....	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Los intransitables “chaquiñanes” del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización</b> .....	67
<i>Patricia Sánchez y Gaitán Villavicencio</i>	
<b>Autonomía descentralizada: ¿cuándo?</b> .....	115
<i>Fernando Cordero Cueva</i>	
<b>El centralismo chileno cede</b> .....	175
<i>Carolina Tobá</i>	
<b>Territorio y poder estatal en México en la crisis actual</b> .....	205
<i>Emilio Pradilla Cobos</i>	
<b>Organización política del Estado en el territorio en el covid 19</b> .....	243
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	243
<b>Autores y autoras</b> .....	301

# Autonomía descentralizada: ¿cuándo?

---

Fernando Cordero Cueva\*

## Resumen

Ecuador nace en 1830 como Estado libre e independiente y, supuestamente, como parte de un Estado federal llamado Colombia –conocido como “Gran Colombia”. En ese mismo año la Gran Colombia se descompuso y se desintegró. También en ese año murieron Bolívar y Sucre. A lo largo de 190 años de vida republicana se configuró el Estado unitario que hoy tenemos y se han redactado y puesto en vigencia 20 constituciones. La lectura de cada una de ellas nos ha permitido hacer una síntesis general sobre las ideas y propuestas de federalismo, descentralización y autonomía que se han planteado. Una de las primeras conclusiones obtenidas es que la fragmentación del territorio en provincias y cantones, especialmente en los últimos 20 años del siglo XX, no guardan ninguna relación con la transferencia de competencias o recursos desde el gobierno nacional hacia los llamados gobiernos subnacionales. También el artículo indaga las funciones y competencias que se les pretende otorgar a las municipalidades en las constituciones y leyes. El cambio entre la primera versión de 1830 y la de 2008 es enorme ya que de unas confusas y ambiguas funciones que se les pretende encargar a las autoridades cantonales, pasamos a un régimen de competencias exclusivas y obligatorias que no han sido aún suficientemente entendidas ni por el gobierno central ni por los gobiernos autónomos descentralizados. Se expone, con textos transcritos –para demostrar las incoherencias y contradicciones legislativas–, algunas de las expresiones derivadas de las erróneas interpretaciones legislativas y ejecutivas sobre la función de rectoría que les corresponde a los ministerios, en el ámbito de sus competencias. Presentamos, recurriendo a un trabajo preliminar, realizado como proyecto de investigación en la Universidad de Cuenca, una serie de expresiones de algunos desequilibrios territoriales que se mantienen en el país pese a la creación de “Gobiernos autónomos descentralizados”, que constitucionalmente serían los encargados de abatir los desequilibrios territoriales en base a sus catorce competencias constitucionales, y a las disposiciones legales para ayudar a crear políticas y mecanismos con ese objetivo. Terminamos con algunas reflexiones, a manera de conclusiones y propuestas para fortalecer la descentralización hacia las municipalidades y gobiernos provinciales.

## Palabras clave

Centralismo, Autonomía Municipal, Federalismo, Estado Unitario, Fragmentación Territorial, Descentralización, Desequilibrios Territoriales.

---

\* fcorderoc@me.com

## La fragmentación del territorio no guarda ninguna relación con la descentralización del poder

El Estado ecuatoriano tiene como antecedente territorial al llamado “Distrito del Sur” de Colombia, luego de la integración de Venezuela y Nueva Granada en la llamada Gran Colombia. En 1824 el Senado y Cámara de Representantes de la Gran Colombia promulgaron la Ley de División Territorial de la República de Colombia con la finalidad de establecer su organización territorial en departamentos, provincias y cantones, en correspondencia con las jurisdicciones territoriales en las que se organizaría su gobierno. En ese año se crearon doce (12) departamentos, treinta y siete (37) provincias y doscientos veinte y ocho (228) cantones. De ellos, los departamentos de Ecuador, Guayaquil y Azuay, en conjunto, correspondían al “Distrito del Sur” e incluían 8 provincias y 35 cantones. (El Senado y la Cámara de Representantes, 1824)

El 13 de mayo de 1830, en Quito, se constituyó el Ecuador como Estado libre e independiente. Pocos días después se sumaron a la decisión de Quito, las capitales de los otros dos departamentos; Guayaquil, el 19 y Cuenca el 20 de mayo, respectivamente. En las siguientes semanas, se adhirieron las restantes ciudades de los tres departamentos. La constante en las Constituciones ecuatorianas ha sido la presencia del cantón (Suing Nagua, 2019) y las municipalidades, con algunas variaciones en cuanto a la denominación de sus gobiernos, como aquella referencia a municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales, en la de 1861. Por esta razón este artículo se referirá, predominantemente, a la evolución de la autonomía y descentralización municipal.

El 23 de septiembre de 1830 se aprobó la primera Constitución del Ecuador y en ella se señala que: los departamentos de Azuay, Guayas y Quito se unen para formar un Estado independiente con el nombre de Ecuador, cuyos límites corresponden a los del Reino de Quito. Se manifiesta expresamente que Ecuador “**se une y confedera**” con los demás a un supuesto Estado federal llamado Colombia –conocido como “Gran Colombia”– para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia (Constitución, 1830).

Nació así Ecuador, con la misma organización territorial existente en el Distrito del Sur, en la Gran Colombia: tres (3) departamentos, siete (7) provincias y treinta y seis (36) cantones<sup>1</sup>. Se reconoce la existencia de parroquias. No existe ninguna relación entre esos territorios y las funciones y competencias que tendrían cada una de las entidades y autoridades de esas circunscripciones territoriales.

La unión de los tres Departamentos de la Gran Colombia; Ecuador (cambiado por Quito), Guayas (cambiado por Guayaquil) y Azuay, en un solo país conformaron un “federalismo de facto” que mantenía el poder de cada una de esas tres ciudades.

La Sierra centro-norte, con su eje Quito, en el que predominaba el régimen hacendario. La cuenca del río Guayas, con su centro en Guayaquil, que se consolidaba con el crecimiento del latifundio vinculado a la agroexportación y la Sierra sur, alrededor de Cuenca, con una mayor presencia de la pequeña propiedad agrícola y la artesanía. Federica Morelli(1998) plantea que las ciudades principales son las que, en esa época, construyen el sentido de pertenencia colectiva y adquieren el carácter de ciudades regionales, por cuanto la Corona española imposibilita el acceso a derechos políticos fuera del espacio urbano lo que permitió a los hacendados articular el poder social al poder político, transformando la ciudad en la representante de intereses principalmente rurales. El cabildo se convirtió en un poder territorial, porque no se identificaba exclusivamente con los intereses del área urbana sino que los excedía, identificándose también con los intereses del espacio rural.

Estas ciudades regionales mantenían precarias relaciones entre sí y nunca lograron un mercado que las articule. Estaban más vinculadas comercialmente con el sur de Colombia, el norte del Perú y la costa pacífica. (Ayala Mora, 2008).

Ecuador nació cuando la Gran Colombia estaba descompuesta. En el mismo año de la creación de nuestro país murieron el Mariscal Antonio José de Sucre, asesinado en Berruecos, y Simón Bolívar, agobiado por las traiciones y diezmado por la tuberculosis. Eso posibilitó la hegemonía de Flores y el nacimiento de un incipiente “gobierno central”.

---

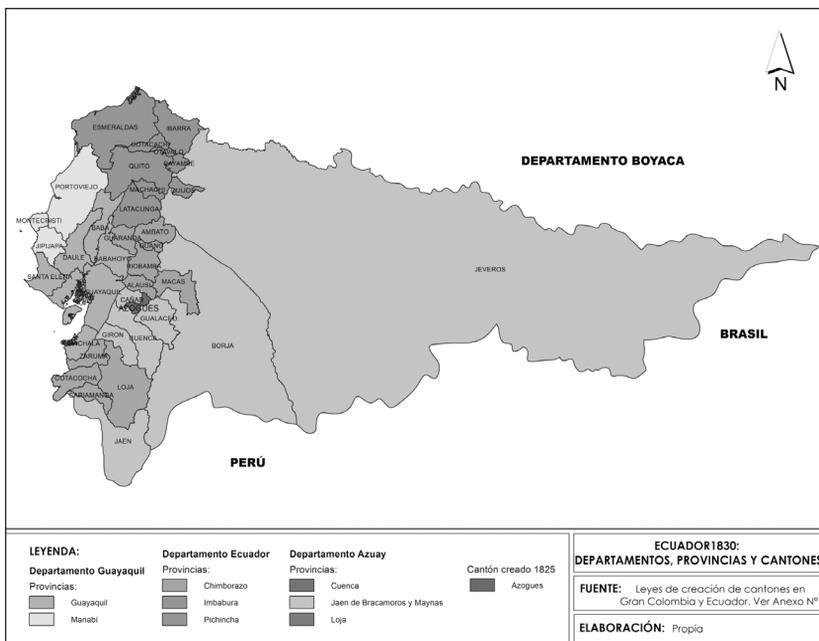
<sup>1</sup> Azogues, en la provincia de Cuenca, se incluyó el 16 de abril de 1825 por decreto ejecutivo firmado por Francisco de Paula de Santander.

## 190 años soportando el centralismo

La Constitución de 1830 señala que todas las autoridades de provincias, cantones y parroquias serán designadas por el Gobierno, que no es otro que el poder ejecutivo. Una expresión de ese naciente centralismo se evidencia en la creación de gobernaciones, nombramiento de gobernadores designados por el presidente de la república y en la supresión de los concejos municipales creados en la Constitución de la Gran Colombia (Cúcuta, 1821). Los concejos se mantendrán únicamente en las capitales provinciales. (Constituyente C. , 1830) (ver Gráficos 1-1 y 1-2)

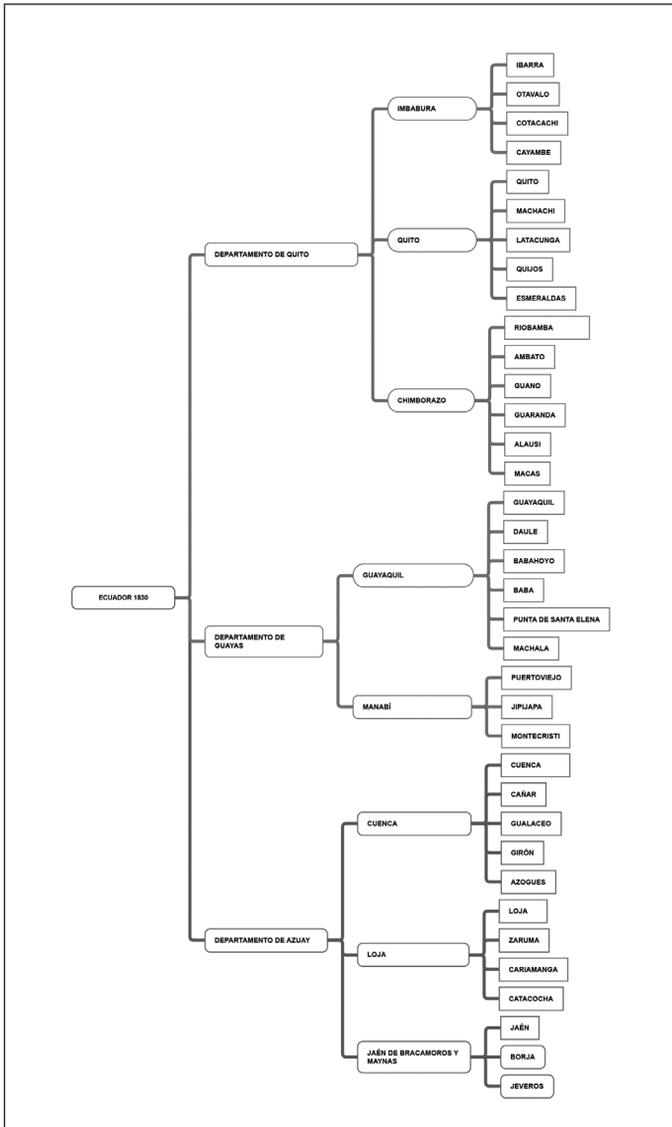
La referencia constitucional al Reino de Quito incorporó, en el naciente Estado ecuatoriano, una antigua pugna relacionada con el departamento de Cauca. Juan José Flores, primer presidente ecuatoriano, resolvió, por

Gráfico 1-1  
Ecuador 1830 - Organización territorial y cantones originales



Fuente: Cordero Cueva (2007 y 2008)

Gráfico 1-2  
Ecuador 1830 - Organización territorial y cantones originales



Fuente: Cordero Cueva (2007 y 2008)

sobre la Constitución aprobada en septiembre de 1830, anexas a nuestra patria el departamento del Cauca (20 de diciembre de 1830) y comunicar su decisión al próximo “Congreso Constitucional”, el cual debía convocarse e integrarse con diputados nombrados por ese nuevo departamento de Ecuador. Salazar (1831), afirma que el Congreso Constitucional de 1831 se reunió en Quito entre el 20 de septiembre y el 8 de noviembre de 1831. Ratificando lo hecho por Flores, se dictó una Ley que incorporó el Departamento de Cauca a Ecuador y cambió temporalmente el tamaño, la forma y los límites de nuestro país. En 1832 se logró un acuerdo parcial sobre los límites de Pasto. Este acuerdo inicial con Colombia no detuvo las pugnas y controversias territoriales que duraron varias décadas, hasta cuando se firmó el tratado de límites Muñoz Vernaza-Suarez el 15 de julio de 1916.

### **1835: Se incluye Galápagos y desaparecen el Departamento del Cauca y la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas**

Ecuador, en 1835, promulga una nueva Constitución. Para esa fecha la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas ya no figura como parte del Ecuador, aunque parte de sus territorios se mantendrán en nuestro país —en disputa con Perú—<sup>2</sup>. Un acontecimiento trascendente de la nueva constitución es la inclusión del Archipiélago de Galápagos al territorio de la República. No se establece ninguna jurisdicción territorial en ellas y el centralismo es todavía más evidente, desaparecen los Departamentos y se establece, con absoluta claridad, que el gobierno de las provincias reside en el Gobernador “que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo” (Convención, 1835).

### **1843: El unitarismo se impone y se eliminan los departamentos**

El federalismo “de facto” conformado por las ciudades regionales de Quito, Guayaquil y Cuenca fue combatido en los primeros tres gobiernos ecuatorianos (Flores, 1830-1834; Rocafuerte 1834-1839 y Flores 1839-1845)

---

<sup>2</sup> Los territorios de la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas se convirtieron en espacios de litigio entre Ecuador y Perú y parcialmente Colombia. Durante 168 años se produjeron permanentes conflictos limítrofes y múltiples tratados y acuerdos entre estos países, hasta que finalmente cerraron sus disputas y fronteras con el tratado de Paz del 26 de octubre de 1998.

que propiciaban un Estado unitario y montaron campañas para eliminar los Departamentos (Maignashca, 1994). En la Constitución de 1843 consiguen alterar la organización territorial y suprimir los Departamentos para sustituirlos por tres Distritos: Quito, Guayaquil y Azuay. Se insiste en la “reunión de municipios en circuitos”, que se establecerán por “disposición del Poder Ejecutivo, sin aclarar qué se entenderá y qué atribuciones tendrán estos circuitos (Constitución Política, 1843, Artículo 79). Casi nada nuevo se señala en cuanto a competencias de las entidades y autoridades de esos territorios. Surge una intención de *desconcentrar* atribuciones del ejecutivo. Se crea un Consejo Provincial en cada provincia, con miembros designados por el gobierno y se faculta a los gobernadores a expedir y ejecutar decretos sobre: educación primaria y secundaria, policía, rentas municipales, vías de comunicación por tierra y agua, entre otros aspectos, pero siempre condicionados y sometidos a “la aprobación de la Comisión permanente, y previo informe del Poder Ejecutivo”, (Constitución Política, 1843, Artículo 82).

### **Constitución de 1845 inicia el período Marcista y el desmantelamiento del unitarismo vertical**

Con la llamada “Revolución Marcista” de 1845 subió al poder una nueva élite política y administrativa, los “marcistas”, quienes gobernaron al país hasta 1859. No impulsaron un Estado Federal, sino más bien un unitarismo difuso, es decir, un estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas (Maignashca, 1994).

La Constitución de 1845 elimina de la organización territorial a los distritos creados en 1843 y establece que el territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. Sin ser parte de la organización territorial, pero respetando su antigua conformación, “crea tres distritos destinados exclusivamente para administración de justicia” (Constitución Política del Ecuador, 1845, Artículo 94).

## **1851-1852: se crean municipalidades en todos los cantones, subordinadas al gobernador**

Como consolidación del llamado “unitarismo difuso” de los gobiernos marcistas, la Constitución de 1851 mantiene la organización territorial en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada nivel residirá en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley. Hay un pequeño avance en una incipiente descentralización y se crean “municipalidades en todas las cabeceras cantonales” (Constitución Política del Ecuador, 1851, Artículo 94 y 98). En este período inter constitucional se crean los tres primeros nuevos cantones de la República del Ecuador<sup>3</sup>.

La Constitución de 1852 mantiene la nomenclatura de organización territorial de 1851 e insiste, en forma imprecisa, en que el territorio de la República está formado por las provincias que integraron la antigua Presidencia de Quito y el Archipiélago de Galápagos (Constitución Política del Ecuador, 1852, Artículo 3). En este ciclo se crean dos cantones<sup>4</sup>.

## **1861. Se fortalecen los poderes subnacionales, se crean cinco nuevas provincias y tres clases de municipalidades**

La Constitución de 1861 consolida los cambios impulsados por los gobiernos marcistas y tiene una importante inspiración federal, sin dejar de lado el Estado unitario. Cede poder a las autoridades provinciales, cantonales y hasta parroquiales. Su artículo 95, por ejemplo, dispuso que los Gobernadores provinciales no fueran directamente nombrados por el ejecutivo sino elegidos por sufragio directo y secreto. (Maiguashca, 1994)

La Constitución de 1861 incluye como novedad, en su Artículo 96, **tres clases de municipalidades: provinciales, cantonales y parroquiales** y le asigna competencias relacionadas con: “educación, policía, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos entre otras”, (Constitución Política del Ecuador, 1861, Artículo 96). Se menciona a la provincia

---

<sup>3</sup> Los nuevos tres primeros cantones corresponden a: Pueblo Viejo (1846), Tulcán (1851) y Santiago de Pillaro en 1851

<sup>4</sup> Se crean en este período dos cantones: Pujilí y Rocafuerte

de Oriente y fija sus límites en forma muy general e imprecisa al referirse a los territorios comprendidos entre la cordillera oriental y los límites con los países vecinos. Esta provincia se regirá por una Ley especial.

Entre 1851 y 1861 se crean cinco provincias: León, con dos cantones, Latacunga y Pujilí (cantones que antes pertenecían a la provincia de Pichincha); Tungurahua con tres cantones, Ambato y Pillaro (que pertenecían a la provincia de Chimborazo ) y Pelileo; Esmeraldas con un solo cantón Esmeraldas (antes pertenecía a Pichincha); Los Ríos, con cuatro cantones que antes pertenecían a la provincia del Guayas (Babahoyo, Baba y Pueblo Viejo), un cantón de Chimborazo (Guaranda) y el nuevo cantón Vinces; y, la provincia del Oriente con los nuevos cantones de Canelos y Napo. Con el surgimiento de las nuevas provincias también se crearon 11 nuevos cantones.<sup>5</sup>

### 1869: García Moreno arremete contra las municipalidades

Terminada la Convención de 1861 y ya en posesión del poder, García Moreno y sus ministros protestaron contra la descentralización del régimen municipal. El conflicto entre el gobierno nacional y las municipalidades crecía día a día. García Moreno pidió al Congreso de 1865 que restableciera la armonía suprimiendo el forzoso antagonismo de autoridades independientes, creado por nuestro funesto régimen municipal y restituyendo al Jefe del Estado la necesaria libertad de elegir y reemplazar a los agentes que han de ejecutar sus órdenes. En 1869 se promulgó una nueva constitución —llamada por sus detractores la Carta Negra— con orientación garciana y se dejó atrás el unitarismo difuso de los marcistas. (Maignushca, 1994)

La Constitución de 1869 a diferencia de la de 1861 tiene plena correspondencia con las ideas garcianas. Entre otras cosas, en ella García Moreno pudo finalmente implementar su proyecto de administración fuertemente centralista. Suprimió los municipios a nivel provincial y parroquial, dejando en pie solo los cantonales. Además, otorgó al ejecutivo el derecho de elegir libremente a los gobernadores, a los jefes políticos y a los tenientes

---

<sup>5</sup> Los nuevos cantones creados en el periodo son: Calvas, Canelos (denominado como territorio del Oriente), Chimbo, Jambelí, Napo (denominado como territorio del Oriente), Paltas, Paute, San Pedro de Pelileo, Sangai, (cuya capital es Macas), Sigsig y Vinces.

parroquiales. El centralismo garciano aumentó aún más como consecuencia de otras medidas administrativas que afectaron el manejo de las municipalidades. La más importante, sin duda, tuvo que ver con el impuesto subsidiario. García Moreno dispuso que este impuesto, que era una de las rentas más importantes de los municipios, fuera utilizado en obras viales de rango regional y nacional más que local. (Maugushca, 1994)

La Constitución de 1869 establece que habrá municipalidades en todas las capitales de provincia, y serán **presididas por los Jefes Políticos**. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes, de la localidad, sus mejores materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse.

### **1878: Leve recuperación de la descentralización provincial y municipal.**

En la Constitución de 1878 se vislumbra una ligera apertura en favor del régimen seccional al crear “cámaras provinciales” y “municipalidades” en todas las provincias y en todos los cantones. Se establece que la Ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a: policía, educación, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos, entre otros aspectos (Constitución Política, 1878, Artículos 104 y 105). En el período 1861-1878, se crean siete cantones.

Asesinado García Moreno en 1875 y derrocado Borrero al año siguiente por no haber tomado las medidas necesarias para reformar el estado garciano, se estableció en el poder el General Veintemilla, con el decidido apoyo de los antiguos marcistas y de alguna manera se produce, en parte, una reacción pendular en la dirección de la descentralización. La Constitución de 1878 y la Ley de Régimen Municipal de ese mismo año fijaron los municipios principalmente a nivel cantonal, pero se dejó abierta la posibilidad para que las provincias que tuvieran los recursos necesarios pudieran organizar “cámaras provinciales” o municipios provinciales. En la práctica, el conflicto entre el poder central y las municipalidades no disminuyó. La Ley de Régimen Municipal de 1878 había devuelto a los municipios la contribución subsidiaria que García Moreno había utilizado para fines

extra locales. Pero Veintemilla no respetó la nueva disposición y centralizó este impuesto, privando así a las municipalidades del recurso más inmediato para obras públicas y otras necesidades locales (Mauguashca, 1994).

### **1897: Primera constitución liberal, un pequeño paso hacia la asignación de competencias a las municipalidades**

En el siglo XIX, la Constitución de 1897 da un nuevo paso hacia la asignación de competencias a las municipalidades. Se señala que la Ley determinará la organización y atribuciones de las municipalidades que son las entidades administradoras de los intereses seccionales (Constitución, 1897, Artículo 122). Pese a ser la primera Constitución liberal, no se advierten mayores cambios en la concentración del poder y el poder descentralizado sigue siendo débil. Entre 1878 y 1897 se crean seis cantones<sup>6</sup>.

En este periodo constitucional se crean tres nuevas provincias: Carchi (1880) con el cantón Tulcán que pertenecía a la Provincia de Imbabura, Cañar (1880) con dos cantones Cañar y Azogues, que pertenecían a la provincia del Azuay, y Bolívar (1884) con tres cantones de la Provincia de los Ríos: Guaranda, Chimbo y San Miguel.

En la Ley de División Territorial de 1884, se destaca la reaparición de dos cantones originarios: Girón, en la Provincia del Azuay y Cayambe en la provincia de Pichincha. Es importante, destacar la reaparición de Machachi (Cantón originario), como capital cantonal del cantón Mejía.

### **1906: un anuncio explícito pero incompleto de autonomía municipal**

Políticamente, el siglo XX inicia, con la Constitución de 1906, la segunda del período liberal liderado por Eloy Alfaro. Existe en ella, un primer anuncio explícito, aunque incompleto, de “autonomía” municipal. Podemos señalar que, con esta Constitución empieza el debate descentralizador y se dan las primeras líneas directrices al hablar de “funciones privativas” de las municipalidades a las que además se las define como entidades “**absolutamente independientes de los otros poderes**” (Constitución, 1906,

---

<sup>6</sup> Chone, Colta, Mejía, Pasaje, San Jacinto de Yaguachi y Santa Ana.

Artículos 114 y 115). Esta declaración constitucional es contradictoria con los principios y objetivos de la revolución liberal que tuvo entre sus prioridades una mayor supeditación de los municipios al Estado central para desarrollar su programa de modernización (Valarezo y Torres Davila, 2004). Entre 1897 y 1906 se crean tres nuevos cantones<sup>7</sup>.

### **1929: Se fortalece la noción de autonomía municipal**

En la Ley de División territorial de la Región Oriental (1921), que dividió ese territorio en dos provincias: Napo-Zamora y Santiago-Zamora, se introduce una nomenclatura ajena a la organización territorial y se habla de Jefaturas Políticas en lugar de cantones.

Las confusiones abundan al crear las Gobernaciones Norte y Sur del Oriente. Se crea Morona como Jefatura Política, (corresponde en realidad a un cantón) y se desaparece el Cantón Sangai que pasa a ser la capital de Morona, en lugar de Macas. En 1916 se pone fin a la disputa con Colombia con la firma del Tratado Muñoz Vernaza.

La revolución liberal culminó en 1925 en coincidencia con la crisis de la exportación cacaotera. En este año se produce la llamada “Revolución Juliana”, que en 1926 designa presidente a Isidro Ayora. Esta revolución es antioligárquica e intenta fortalecer el Estado, creando el Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General de la Nación. También busca desarrollar un programa social, dictando varias leyes: Asistencia Pública, de sanidad, de Jubilación, Montepío civil, Reglamentación de la jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo de menores y mujeres, protección de la maternidad. (Valarezo y Torres Dávila, 2004)

La Constitución de 1929 introduce en forma expresa el concepto de “Autonomía Municipal”, aunque no define cómo se cumplirá este mandato constitucional, especialmente en materia de recursos económicos (Constitución, 1929, Artículos 140 y 141). En el período 1906-1929 se crean once nuevos cantones<sup>8</sup>.

---

7 Cantones creados: Balzar, Macará, Montufar.

8 Estos son los cantones creados: Aguarico, Bolívar, Chinchipe, Manta, Milagro, Pastaza, Pedro Moncayo, Salcedo, Santiago, Sucumbíos y Urdaneta

## **1945: funciones y competencias más claras para consejos provinciales, municipalidades y consejos parroquiales.**

En 1945, luego de la llamada “gloriosa” del 28 de mayo de 1944, se realiza una Asamblea Constituyente para promulgar una nueva constitución que es la primera que define con claridad los objetivos y competencias, tanto para los Consejos Provinciales –servicios públicos, obras públicas–, cuanto para las Municipalidades (Constitución, 1945, Artículos 100 y 102).

Adicionalmente, se fija la importancia de la gestión parroquial y para ello se crean “Consejos Parroquiales” a los que se les confiere atribuciones y competencias concretas. También, es importante advertir que esta Constitución establece que los Concejos Cantonales gastarán al menos el 60% del presupuesto obtenido en las parroquias rurales, en dichas áreas, (Constitución, 1945, Artículos 103, 104, 105, 106, 108, 109 y 110).

Entre 1929 y 1945, se crearon diecisiete nuevos cantones<sup>9</sup>. La Constitución de 1945 duró muy poco. Las controversias entre Velasco Ibarra y la Asamblea Constituyente adquirieron su mayor expresión con la promulgación de esa Constitución. Velasco, criticaba principalmente las limitaciones que, según él, se imponían al poder ejecutivo. Terminó desconociendo el trabajo de la constituyente, que él mismo había convocado en 1944, y se proclamó dictador. Disolvió el Congreso Nacional y llamó a una nueva Asamblea Constituyente.

## **1946: nuevamente se restringe la existencia de municipalidades**

La nueva Constitución de 1946 surge por decisión del dictador Velasco Ibarra para suplir a la Constitución 1945, que él había desconocido. En ella, se eliminan algunos organismos creados en 1945 con miras a la descentralización, especialmente en el ámbito parroquial. También limita la elección de alcaldes a las capitales de provincia. Respeta, en gran medida, la autonomía concedida para los Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

---

<sup>9</sup> Los cantones creados son: 24 de Mayo, Antonio Ante, Baños de Agua Santa, Biblián, Chunchi, Eloy Alfaro, Espejo, Gonzanamá, Gualaquiza, Guamote, Pangua, Piñas, Quevedo, Rumiñahui, Salinas, Santa Isabel y Saquisilí.

En el caso de las municipalidades, establece, sin mayor argumentación, que el cobro de los impuestos a la propiedad urbana podrían garantizar su autonomía económica, (Constitución, 1946, Artículos 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130). Entre 1945 y 1946 no se creó ningún nuevo cantón.

### **1967: Se introduce el concepto de planificación del desarrollo, pero hay retrocesos en la autonomía municipal**

En 1967 la Constituyente introduce, por primera vez, el concepto de planificación y planes de desarrollo –el Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía– como herramienta para reducir los riesgos de error y sobre todo para propiciar una eficaz utilización de los recursos nacionales, tales planes adquieren el carácter de obligatorios para el sector público, indicativo y orientador para el privado (Constitución, 1967, Artículos 94, 95 y 96).

Nuevamente existen retrocesos en el proceso de descentralización, ya que hay una versión dual de ella. Por un lado el “centralismo” supuestamente cede poder al “régimen seccional autónomo”, pero, por otro lado, el Gobierno Nacional, concentra y controla todas las decisiones mediante dictámenes obligatorios que deberá emitir centralizadamente la Junta Nacional de Planificación y Coordinación –JUNAPLA–, sobre las propuestas y presupuestos municipales Además exige la coordinación, con dicho organismo, de las propuestas provinciales y cantonales (Constitución, 1967, Artículos 238 y 239). Consagra la ambigüedad de las competencias de los diferentes niveles de gobierno ya que establece que

*[...] las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales (Constitución, 1967, Artículos 241, 242, 243 y 245).*

Hay un avance muy importante en descentralización fiscal –que nunca se concretó–. Se establece como mandato constitucional que, para garanti-

zar la autonomía económica de las provincia, cantones y parroquias rurales, se asignen: el diez por ciento del impuesto a la renta a cada Concejo Provincial, el Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón para las municipalidades, y el impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales. El Gobierno Nacional a través del Tesoro Nacional o las oficinas desconcentradas de este debían entregar esas rentas creadas en la constitución en un plazo máximo de 30 días. Se otorgó la facultad legislativa de los Consejos Provinciales y de las Municipalidades que podían crear leyes en sus circunscripciones a través de ordenanzas. (Congreso, Constitución 1967, 1967).

En 1959 el Congreso Nacional reforma la Ley Especial de Oriente y dividió la Provincia de Napo-Pastaza en dos provincias: Napo y Pastaza. Se mantiene el cantón Napo y Tena es su capital y de la provincia de Napo. En el período 1945-1967 se crearon dieciséis cantones<sup>10</sup>.

### 1978-1997 Se configura la “descentralización a la carta”

La Constitución 1978, no fue el resultado de una Asamblea Constituyente sino producto de una comisión designada por los dictadores militares. Fue aprobada en referéndum, el 15 de enero de 1978, y reformada 12 veces. En la reforma y codificación, en 1984, se enfatiza la desconcentración y se señala que: “El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales”.

En una nueva reforma y codificación de 1997, se mantiene el temor a la descentralización política y se establece que el Estado desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente. Pese a la falta de voluntad política para la descentralización se crearon las bases para la descentralización fiscal al establecer una pre asignación no menor al 15% del

---

10 Cantones creados: Arenillas, Chillanes, El Carmen, Junín, Limón Indanza, Muisne, Naranjal, Paján, Puyango, Quinindé, Urbina Jado, Samborondón, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucúa, Ventanas y Yacuambi.

presupuesto del Estado para los gobiernos seccionales autónomos” (Congreso, Constitución Política Del Año 1978 Codificada , 1997)

En 1973 se crea la Provincia de Galápagos con tres cantones: Isabela, San Cristóbal y Santa Cruz. Entre 1967 y 1978 se crean 18 cantones en todo el país<sup>11</sup>.

La Constitución de 1998 –que fue producto de una extraña “Constituyente” controlada por el presidente de la República y por el Congreso Nacional– creó juntas parroquiales de elección popular, carentes de competencias y recursos. Se configura definitivamente la “descentralización a la carta”, no sólo hacia los gobiernos seccionales autónomos, sino a favor de “otros organismos” de carácter regional que no son dirigidos por autoridades elegidas democráticamente por voluntad popular. Alteró la organización territorial al crear circunscripciones territoriales especiales<sup>12</sup>.

En este período inter-constitucional 1979-1998, se produce un inexplicable cantonalismo y se crean 97 cantones<sup>13</sup>. Adicionalmente, se crearon dos nuevas provincias: Sucumbíos y Orellana, las dos provincias con los cantones que pertenecían a la provincia de Napo, en 1989 y 1998, respectivamente.

---

11 Cantones Creados: El Guabo, Empalme, Espíndola, Isabel, Mera, Naranjito, Orellana, Palora, Patate, Putumayo, Quero, Quijos, San Cristóbal, San Lorenzo, Santa Cruz, Sozoranga y Tena.

12 La Constitución señala que 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”, (Constitución, 1998, Artículo 228), adicionalmente se define que su organización, competencias y facultades de los órganos de Administración, serán reguladas por la ley correspondiente.

13 Los cantones creados en el período 1979-1998 son: Arajuno, Archidona, Atacames, Atahualpa, Balao, Balsas, Bolívar (Carchi), Buena Fe, Caluma, Carlos Julio Arosemena, Cascales, Catamayo, Centinela del Cóndor, Cevallos, Chaguarpamba, Chambo, Chilla, Chordeleg, Colimes, Coronel Marcelino Maridueña, Cumandá, Cuyabeno, Déleg, Duran, Echeandía, El Chaco, El Pan, El Pangui, El Tambo, El Triunfo, Flavio Alfaro, General Antonio Elizalde, Gonzalo Pizarro, Guachapala, Huamboya, Huaquillas, Isidro Ayora, Jama, Jaramijó, La Joya de los Sachas, La Mana, La Troncal, Lago Agrio, Las Lajas, Las Naves, Libertad, Logroño, Lomas De Sargentillo, Loreto, Marcabelí, Mira, Mocache, Mocha, Montalvo, Nabón, Nangaritza, Nobol, Olmedo (Loja), Olmedo (Manabí), Oña, Palanda, Palenque, Palestina, Pallatanga, Pedernales, Pedro Carbo, Pedro Vicente Maldonado, Penipe, Pichincha, Pimampiro, Pindal, Playas, Portovelo, Pucará, Puerto López, Puerto Quito, Quilanga, Rioverde, San Fernando, San Juan Bosco, San Miguel de los Bancos, San Miguel de Urququi, San Pedro de Huaca, Santa Clara, Santa Lucía, Sevilla de Oro, Shushufindi, Sigchos, Simón Bolívar, Suscal, Taisha, Tisaleo, Tosagua, Valencia, Yanzatza y Zapotillo.

## 2008: Competencias exclusivas y obligatorias para los gobiernos subnacionales

La Constitución de 2008, propone un modelo de gestión descentralizado que llega a establecer competencias exclusivas para todos los gobiernos autónomos subnacionales que son: regionales, provinciales, cantonales y juntas parroquiales rurales<sup>14</sup>. A más de las competencias exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, la Constitución establece doce competencias exclusivas para el Estado Central:

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.

---

<sup>14</sup> La Constitución (2008), define que los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales se integrarán, de la siguiente manera:

Cada región autónoma, elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernador/a regional. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años.

Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital. La prefecta/o será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente.

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por el alcalde, los concejales y el vicealcalde. El alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente.

Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. El alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá (Constitución, 2008, Artículos 251, 252, 253, 254 y 255).

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales (Constitución, 2008, Artículo 261).

Otro aspecto para considerar es la exigencia de coordinación interinstitucional planteada en la Constitución 2008 y el mandato expreso del artículo 260 que establece que: “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”.

Se ratifica el principio de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales a los cuales, para ratificar esta voluntad política explícita, los denomina “**Gobiernos Autónomos Descentralizados**”. Estos mandatos constitucionales –pese a su explícita voluntad descentralizadora– no han logrado reducir el centralismo, que más bien se ha fortalecido. La persistencia del centralismo se produce por dos vías: errores legislativos de bulto, que deberían acarrear la inconstitucionalidad de muchos cuerpos legales y la arbitraria interpretación de algunos ministerios, de su facultad de rectoría “en el ámbito de sus competencias” y no en el de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, establecidas en la Constitución.

La descentralización propuesta, luego de más de doce años de vigencia constitucional, no ha pasado de ser una importante declaración, aún insuficientemente asimilada por los gobiernos nacionales y mucho menos por los llamados “gobiernos autónomos descentralizados”

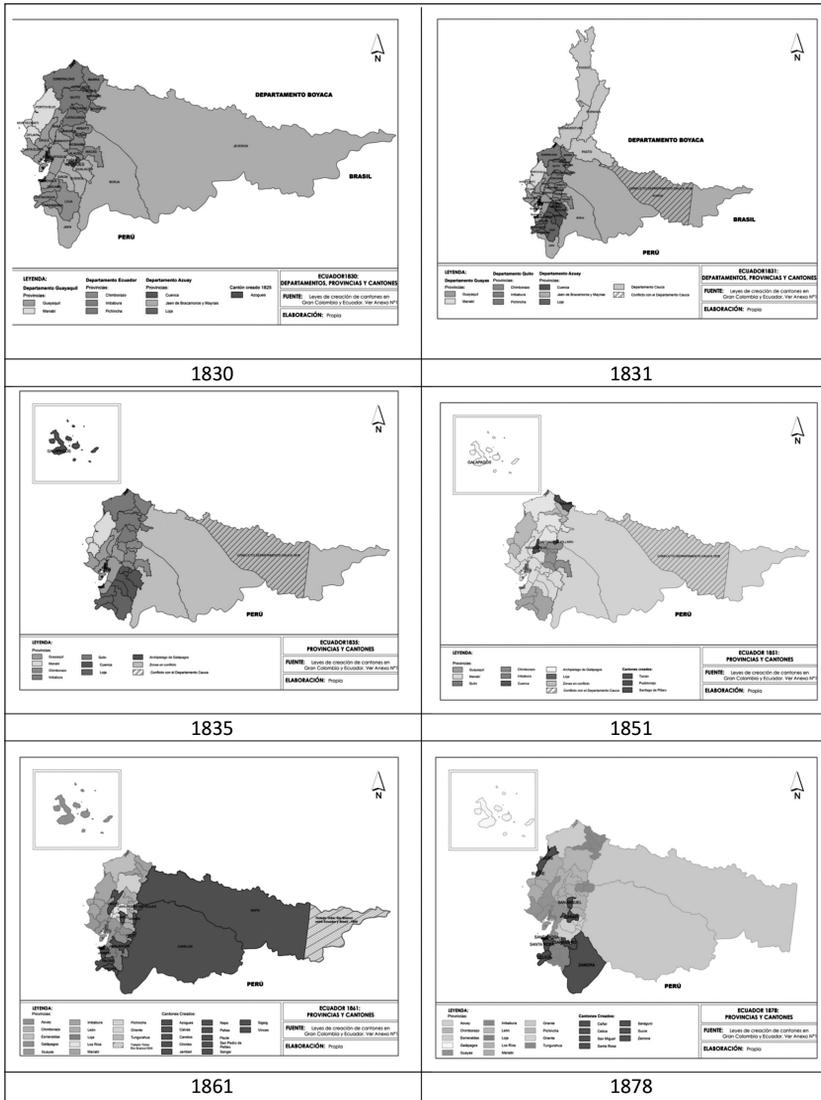
Entre los logros evidentes, es importante destacar, que la Constitución 2008, terminó con ese cantonalismo que surgió particularmente desde 1980, fundamentado en expresas violaciones legales, tanto en el Congreso Nacional, cuanto, en la Presidencia de la República, ya que la Ley planteaba expresamente que en la sierra y la costa los cantones podían crearse con una población cantonal mínima de cincuenta mil habitantes y una población concentrada en su cabecera cantonal no menor a diez mil habitantes.

En sus primeros cien años como República independiente, Ecuador pasó de 36 a 72 cantones. Entre 1930 y 1980 se crearon otros 36 can-

tones, llegando a 108. Entre 1980 y 1998, es decir en apenas 18 años, se crearon 94 nuevos. Los presidentes que mayor cantidad de cantones crearon, son, en su orden: Rodrigo Borja (30), León Febres Cordero (26), Sixto Durán (14), Oswaldo Hurtado (10), Fabián Alarcón (6), (Cordero Cueva, 2018).

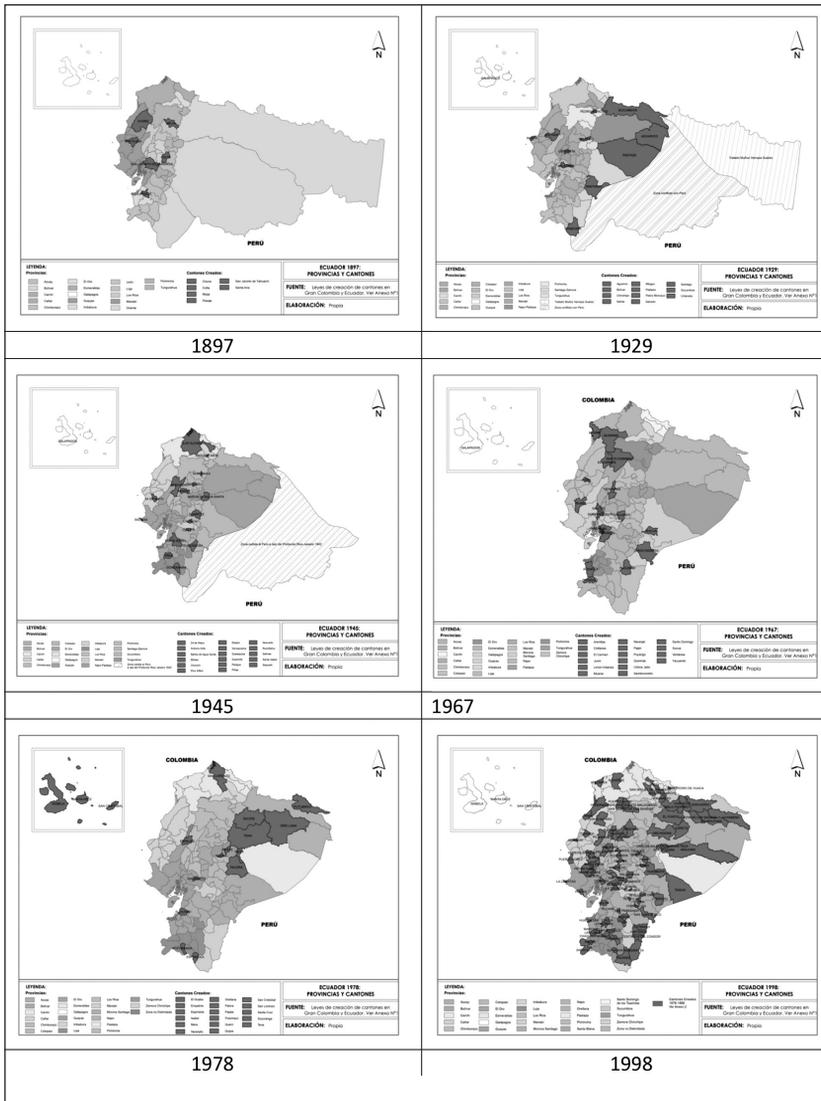
Se infiere, de esta breve revisión histórica de las constituciones y leyes que dieron origen a la creación de los cantones en Ecuador, que no ha existido, antes del 2008, una manifestación expresa y clara de descentralización. Algunos episódicos momentos de la vida republicana muestran cierta voluntad de distribuir en el territorio nacional algunas tareas y responsabilidades del gobierno nacional hacia las circunscripciones correspondientes a provincias, cantones y parroquias rurales. En gran medida esta falta de voluntad política para ceder el poder concentrado en el ejecutivo se debió a la inexistencia de gobiernos subnacionales con competencias y facultades claramente definidas. También contribuye a esta débil actitud descentralizadora la inexistencia de procesos de planificación territorial que coadyuvaban y permitieron el surgimiento de una improvisada y caótica fragmentación del territorio nacional, que en los 190 años de vida republicana creó 185 nuevos cantones, a manera de “hijuelos” de sus 36 cantones originarios de 1830. **Esta fragmentación no guarda ninguna relación con procesos de descentralización del poder ejecutivo** (Ver Gráficos 2-1 y 2-2).

Gráfico 2-1  
Ecuador: Proceso de fraccionamiento para la creación de cantones, 1830-1878



Fuente: Constituciones 1830-2008, Leyes de creación de cantones, INEC.

Gráfico 2-2  
Ecuador: Proceso de fraccionamiento para la creación de cantones, 1897-1998



Fuente: Constituciones 1830-2008, Leyes de creación de cantones, INEC.

## De la confusión de funciones municipales a las competencias exclusivas

Como hemos señalado, el Ecuador no nació como un Estado unitario sino como unión de tres departamentos de la Gran Colombia. Desde el inicio de la República se prefigura una pugna entre las tendencias unitaristas de Flores y los poderes locales, especialmente en Guayaquil y Cuenca que configuran ciudades regionalizadas. Con variantes, el unitarismo fue ganando espacio en todos los años de vida republicana y asimilándose, en opinión de la mayoría de ecuatorianos, a ese centralismo que no ha dejado de expresarse de diversas maneras en estos 191 años.

El federalismo como ideario hizo acto de presencia en la vida política ecuatoriana en tres momentos durante el siglo XIX: en los años que precedieron a la separación del Ecuador de la Gran Colombia, a mediados de siglo y entre 1870 y 1883. En ninguno de estos momentos, empero, logró cuestionar seriamente al unitarismo reinante. El hecho es que el Estado unitario se impuso con relativa facilidad desde el principio. Prueba de esto son las constituciones ecuatorianas, en las que el unitarismo se mantuvo firme.

Para consolidar el estado unitario, sin embargo, era necesario ir más allá de declaraciones constitucionales y crear una división política del territorio que lo garantizara en los hechos. Se trabó un intenso conflicto que giró alrededor de dos entidades territoriales, el departamento y la provincia. En un primer momento los federalistas insistieron en la necesidad del departamento y los unitaristas en eliminarlo y reemplazarlo con la provincia. Los simpatizantes de las ideas federalistas, “los unitaristas débiles”, argumentaron en favor de una provincia relativamente autónoma, mientras que los defensores del unitarismo verdadero, los “unitaristas fuertes”, se pronunciaron por una provincia sujeta al ejecutivo. (Maiguashca, 1994)

En ese contexto analizaremos las funciones y competencias que se asignan a las municipalidades. Los concejos municipales de las capitales de provincia nacieron con la constitución de 1830, subordinados al presidente de la República, a través de los gobernadores designados por él. El 25 de septiembre de 1830 se promulga la *“Ley que establece los Concejos Municipales”* (primera Ley de Régimen Municipal del Ecuador) y se configura la

primera manifestación expresa de centralismo, que establece que dichos Concejos estarán presididos por el Gobernador e integrados por dos alcaldes y seis consejeros, en Quito, Guayaquil y Cuenca por ser capitales de departamento, y con dos alcaldes y cuatro consejeros en las restantes cabeceras provinciales. En todos, además, habrá un “alguacil mayor” y un “síndico personero” (Congreso, 1830)

Las variadas funciones encomendadas a los concejos municipales, en esta primera Ley de Régimen Municipal ecuatoriana, confirman la importancia histórica que tenían los cabildos en la vida cotidiana de las ciudades y sus cantones:

Son atribuciones de los concejos:

1. *Formar el censo y estadística de la provincia remitiéndose al encargado de formar el departamento.*
2. *Repartir proporcionalmente entre sus cantones los electores que correspondan a la provincia según la ley.*
3. *Nombrar dos individuos de su seno, que distribuyan en la provincia las contribuciones que le estén asignadas.*
4. *Cuidar de las rentas municipales y de su debida inversión, fijando anualmente sus gastos.*
5. *Velar sobre la policía de seguridad precautoria, salubridad, ornato y comodidad.*
6. *Velar en la conservación de los caminos, calzadas, puentes, ríos, montes y plantíos de la provincia, conforme a lo que se prevea en el reglamento especial de policía.*
7. *Cuidar de que se mantengan y conserven en el mejor orden las escuelas de primeras letras que hayan establecidas, y las que se establezcan.*
8. *Cuidar de la conservación de las cárceles, de los hospitales, y de cualesquiera otros de los establecimientos de beneficencia.*
9. *Nombrar a los administradores de las rentas municipales con las seguridades legales.*
10. *Nombrar a los jueces de hecho conforme a la ley de imprenta.*
11. *Elegir anualmente los alcaldes municipales, y síndico personero; y cada dos años los tenientes de las parroquias de su provincia, comunicando el nombramiento a los electos, y al gobernador de la provincia. (Congreso, 1830, 1 y 2)*

Una verdadera confusión de funciones imprecisas como: seguridad precautoria, salubridad, ornato y comodidad, conservación de los caminos, calzadas, puentes, ríos, montes y plantíos, policía, denotan adicionalmente la inexistencia de un verdadero Estado Central y la importante preexistencia de municipalidades durante la época colonial y en la Gran Colombia.

Desde aquella versión original de 1830 se dictan nuevas leyes de Régimen Municipal en: 1861, 1863, 1874 y luego muchas reformas que van definiendo con mayor precisión algunas competencias de las municipalidades pero siempre subordinadas al poder ejecutivo. En 1861, al iniciar su gobierno García Moreno, luego de la Convención Nacional, sus ministros iniciaron quejas y reclamos por la “anarquía” municipal y por las frecuentes contradicciones con el poder central. En 1869, luego del golpe de Estado, García Moreno consiguió que en la Constitución de ese año, conocida como “Carta Negra” se supriman los municipios provinciales y parroquiales y se mantengan solo los cantonales en las cabeceras provinciales. Convirtió a los jefes políticos nombrados por el presidente de la República en la primera autoridad municipal y sometió todos los acuerdos municipales a la aprobación del gobernador (Valarezo y Torres Dávila, 2004).

Para 1878 las competencias municipales habían sido desarrolladas pero siguen subordinadas al jefe político y sometidos todos sus actos decisivos a la aprobación del gobernador (Asamblea Nacional, Ley de Régimen Municipal con todas sus Reformas, 1911).

Las funciones de la Municipalidades, 28 años luego de creado el Ecuador (1878), eran las siguientes:

*conceder autorizaciones para edificar previa delineación y compromiso de respetar la simetría conveniente, cuando dicha licencia se refiere a calles o plazas; expedir ordenanzas locales, todo lo relativo a policía especialmente en ornato, aseo y salubridad; creación y conservación de escuelas costeadas por la municipalidad o fundadas por benefactores; creación y conservación de escuelas primarias, secundarias y liceos; organización, dirección é inspección de los hospitales, hospicios, lazaretos y casas de refugio que existan dentro del municipio, y que no tengan carácter de provinciales ó nacionales; creación, dirección é inspección de carnicerías, cementerios, alamedas y otros establecimien-*

*tos públicos de carácter cantonal o parroquial; construcción, conservación y mejora de los puentes que pongan en comunicación los caminos del cantón y en concurrencia con otra municipalidad cantonal, para la construcción, conservación y mejora de los puentes que pongan en comunicación el cantón con los lindantes; apertura, conservación, mejora y cambio de dirección de los caminos y calzadas de carácter cantonal; cuidado de proveer de agua potable a todas las poblaciones del municipio cantonal, especialmente á las que constituyen la cabecera de la parroquia; conservación y mejora de las fuentes y acueductos; creación, conservación, mejora y policía de las cárceles y casas de corrección; formar el reglamento de policía del cantón, sin excederse de las materias ni de las penas á que se refiere el tratado de contravenciones del Código Penal, ni contravenir a las leyes civiles; repartir las contribuciones que hayan tocado al cantón, tomando por base los catastros de la contribución general y otros datos, a fin de que el reparto sea proporcional; Acordar los reglamentos a que deben someterse los artesanos, sirvientes domésticos, los conciertos y los jornaleros libres; acordar medidas para el fomento de las industrias agrícola, fabril y comercial; proporcionar uno o más médicos para la asistencia de los pobres, “ya sea dotando el destino con el correspondiente sueldo, ya obligando a servir por turno y de balde a los residentes dentro del territorio del cantón”; supervigilar los bienes, los establecimientos y cualesquiera otras casas de carácter público que, estando dentro del municipio cantonal, no dependan de la municipalidad, y dar para su conservación y mejora, informes oportunos á la autoridad correspondiente. (Asamblea Nacional, Ley de Régimen Municipal, 1878)*

Para 1912, se mantienen las competencias y funciones municipales, subordinadas al jefe político y al gobernador y se agregan:

*el fomento de la instrucción pública mediante la creación de escuelas, colegios y bibliotecas; cuidar, rectificar y ensanchar los caminos que hayan sido estrechados por los particulares; cuidar que no se arrojen aguas ni se derriben árboles; organizar y dirigir hospitales, hospicios, lazaretos, manicomios, casas de temperancia y otros establecimientos de beneficencia que no tengan carácter provincial o nacional; creación, dirección e inspección de plazas de mercado, cárceles y casas de corrección, carnicerías y cementerios cantonales o parroquiales; provisión de agua potable, canalización y alumbrado; dictar medidas oportunas para el fomento de artes y oficios y de las industrias en*

*general; crear o suprimir parroquias y determinar sus linderos, con la aprobación del Poder Ejecutivo* (Congreso de la República del Ecuador, 1912).

En 1966, la junta militar reformó la Ley de Régimen Municipal y con ello dio un importante paso para la descentralización política. En las reformas de 1971, 2003 y en la reforma y codificación de 2004, se establecen como fines del municipio

*satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos”; procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales. En forma complementaria y solo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social. Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes: 1a.-Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; dotación y mantenimiento del alumbrado público; control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; control de construcciones; autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; servicio de cementerios; fomento del turismo; y, servicio de mataderos y plazas de mercado; planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social. Se reconoce explícitamente su autonomía estableciendo que “Las Municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir su administración propia, estándoles especialmente prohibido: suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipales; derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales; impedir, de cualquier modo, la ejecución de obras o de los planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano o imposibilitar su adopción y financiación; privar al Municipio de alguno o parte de sus ingresos, así como hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente puede esperarse en el futuro; tomar bienes muebles o inmuebles*

*de un Municipio, sino de acuerdo con el Concejo Cantonal y previo pago del justo precio de los bienes de lo que se le priven; exonerar o eximir, total o parcialmente, de los tributos municipales a persona alguna, natural o jurídica; obligar a la Municipalidad a recaudar impuestos, tasas o contribuciones que no le pertenezcan. En caso de que lo haga tendrá derecho a retener hasta un diez por ciento de lo recaudado; obligar a un Municipio a prestar o sostener servicios que no sean de estricto carácter municipal o que siéndolo, no los administre o no esté en condiciones de administrarlos; impedir de cualquier manera que un Municipio recaude directamente sus propios recursos; interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos; y interferir o perturbar el ejercicio de las atribuciones que le concede esta Ley.*

En 1998 la constitución incluye un título referido a la “Organización Territorial y la Descentralización” que establece que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. Además, el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Establece, categóricamente, que todas las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. Manda a que, en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

## La descentralización “a la carta”

Como consecuencia de los pedidos

*voluntarios de descentralización, el modelo resultaba creador de “islas”, zonas en las que se ejercían algunas competencias desde los gobiernos locales, posiblemente con competencias diferentes pues dependían, en concepto, de su forma de negociación, junto a grandes zonas donde la competencia sería ejercida por el Gobierno Central. Ello no llegó a darse, con excepción de algunas competencias en turismo, tránsito y aeropuertos, suponía un modelo muy flexible del estado central, en el que se pudiera atender diferenciadamente a los territorios (CONGOPE, 2013).*

Ecuador tuvo, a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, un resurgimiento de preocupaciones de lo local, en el contexto de la redemocratización que vivía el país. Posteriormente la situación del Gobierno Central, en el período de 1996 al 2005, estuvo marcada por la crisis de gobernabilidad. Esta se expresó en una fuerte inestabilidad política, vinculada sin duda a la crisis económica de fines del siglo que llevó a la decisión de dolarización. La imposibilidad de culminar períodos de gobierno implicaba no sólo la falta de confianza en el Gobierno, sino también la discontinuidad de las políticas públicas, una crisis de representación y de legitimidad de las funciones legislativa y judicial.

En lo local, en cambio, se puede decir que en la misma época se vivió una relativa estabilidad, que alivió en cierto sentido la crisis. Algunas experiencias de desarrollo local se consideran emblemáticas, destacando los casos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi, Nabón, Tena, Guamote, o las provincias de El Oro, Guayas, Manabí, Tungurahua, Azuay, Pichincha. La descentralización funciona en ese momento como una “válvula de escape” de la gobernabilidad, pues permite asumir a los gobiernos locales algunas de las funciones que la “retirada del Estado” dejaba de generar. Incluso la consideración de las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno permitió una presencia del Estado en los territorios, que con el esquema de “tenientes políticos” no se había logrado. Otro elemento que facilitó lo anterior, aún con la crisis fiscal, fue el crecimiento de las transferencias a

los gobiernos seccionales por efecto de la Ley del 15%, crecimiento que se dio aún con la crisis financiera en los años 1999 y 2000. Cabe mencionar que en esa época, para lidiar con los problemas de liquidez, se dieron algunos casos de impuntualidad en la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales. La posibilidad de acceder a la descentralización se limitó en la práctica a un grupo de gobiernos locales que tuvieron la posibilidad (técnica, financiera o política) de “negociar” con el nivel central la transferencia de competencias (que casi en ningún caso fue acompañada de recursos) (CONGOPE, 2013)

### La descentralización antes de la Asamblea Constituyente de 2008

Antes y durante la asamblea Constituyente 2007-2008 habíamos señalado que:

*Para descentralizar con éxito se requiere generar un proceso planificado de ordenamiento territorial a escala nacional y establecer, concurrentemente, una clara identificación de competencias exclusivas y excluyentes para todos y cada uno de los gobiernos seccionales autónomos. En esta perspectiva es fundamental tener presente que un gobierno seccional autónomo debe tener al menos las siguientes características: Territorio definido; Competencias exclusivas; Recursos asignados en el presupuesto del Estado que puedan ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática; Recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas; y un gobierno local elegido en forma directa y secreta para garantizar su legitimidad (Cordero Cueva, 2008).*

Desde un punto de vista de participación social, descentralizar significa cambiar el esquema centralista que concibe el desarrollo local como un proceso exógeno descendente por otro que se fundamenta en acciones y actitudes endógenas y ascendentes. En pocas palabras quienes creemos y proponemos la descentralización, como una estrategia de cambio, queremos no solo ser parte del problema sino sobre todo de su solución y para ello hay que adquirir, y en algunos casos “arrancar”, el poder hasta ahora centralista, inequitativo y concentrador.

Menos debatida, pero ampliamente utilizada por las municipalidades y consejos provinciales, resulta la capacidad subsidiaria que ha mantenido y mantiene el gobierno nacional para financiar y realizar “obras locales” (provinciales o municipales) mediante convenios entre ministerios y gobiernos seccionales autónomos. En esta “desviación” centralista y “clientelar” parecen radicarse las mayores inequidades que se han producido en la utilización de fondos estatales en diferentes partes del territorio nacional. En efecto, si se observan las cifras correspondientes a transferencias de la Ley del 15% a favor de municipalidades y consejos provinciales desde el año 2.000, y se compara con las asignaciones gubernamentales transferidas a provincias y cantones para la realización de obras locales, podemos evidenciar la carencia de una política coherente de descentralización.

En el período 2003-2006 las municipalidades y consejos provinciales, además de los fondos correspondientes a la Ley del 15%, recibieron más de mil trescientos millones de dólares de asignaciones subsidiarias, sin contar dentro de esos valores otros montos destinados al financiamiento directo de grandes obras públicas localizadas especialmente en Guayaquil y Quito, y los fondos canalizados por los llamados organismos de desarrollo regional (ODR`s). Ratificando así que uno de los mayores problemas que nos llevó a esa denominada “descentralización a la carta” se deriva de la inexistencia de competencias claras y excluyentes en los llamados Gobiernos Seccionales Autónomos y la permanente improvisación y demagogia, que caracterizó a los sucesivos congresos de los últimos 30 años, y por ello uno de los principales objetivos y retos de la nueva constitución era determinar con precisión las condiciones político-administrativas y territoriales para la existencia de gobiernos seccionales, que solo tienen sentido si van a ser autónomos en el ámbito de sus competencias y atribuciones (Cordero Cueva 2008).

### **La Constitución de 2008 y las competencias obligatorias y exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

La Constitución de 2008 denomina “Gobiernos Autónomos Descentralizados” (GADs) a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regio-

nales. Establece, en su Artículo 238, que todos ellos “[...] 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.” (Asamblea Constituyente, 2008: 121).

Superando el problema de la falta de claridad competencial, la Constitución 2008, propone un régimen de competencias exclusivas, pero advierte que “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” (Asamblea Constituyente, 2008: 128).

## Rectoría, La Nueva Cara Del Centralismo

Ecuador tiene un régimen presidencialista y, por ende, en forma correcta, la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir **en el ámbito de su competencia**, las atribuciones de **rectoría**, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. En forma redundante el artículo 154 de la Constitución señala que, a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde **ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo** y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (Asamblea Constituyente, 2008).

Derivado de este mandato constitucional ha surgido en el Ecuador, en los últimos años, una de las formas más aberrantes de centralismo. En efecto, la palabra **RECTORÍA** ha sido y es motivo de permanente polémica por cuanto los ministerios **confunden su facultad de rectoría**, en el ámbito de sus competencias, con **una inexistente facultad de rectoría general en los temas relacionados con su cargo**. Con la finalidad de corregir estas interesadas distorsiones y garantizar por un lado, la división del Estado en cinco funciones y, por otro, el principio constitucional que nos obliga a

“governarnos en forma descentralizada” (Asamblea Constituyente, 2008: 23, artículo 1). La Asamblea Nacional promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en forma precisa establece que todos los niveles de gobierno –para garantizar la descentralización– tendrán facultades, esto es atribuciones para el ejercicio de una competencia. Señala que son facultades: la **rectoría**, la planificación, la regulación, el control y la gestión. Precisa que su ejercicio, **a excepción de la rectoría**, puede ser concurrente. Define la rectoría como “la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental”. Con rigurosidad aclara que la rectoría, “será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. **Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias**”<sup>15</sup> (COOTAD, 2010).

Lamentablemente, pese a las disposiciones constitucionales y legales, en nombre de la RECTORÍA permanentemente se producen abusos, interpretaciones arbitrarias, distorsiones e intromisiones que han retrasado y retrasan la descentralización. La reacción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sobre las erradas y arbitrarias interpretaciones ministeriales de la facultad de rectoría han sido predominantemente débiles o inexistentes. En doce años de vigencia constitucional, el Consejo Nacional de Competencias no ha recibido ni un solo reclamo administrativo sobre conflictos de competencia de acuerdo con los principios de subsidiariedad y estricta observancia de las competencias exclusivas, fijadas por la Constitución para el Gobierno Nacional y los diferentes Gobiernos autónomos descentralizados. Como no han existido reclamos administrativos tampoco se han producido reclamos ante la Corte Constitucional. Vale la pena destacar que entre los principios que deberá considerar la Corte Constitucional para resolver los conflictos de competencias la constitución ecuatoriana establece en forma explícita y coherente que:

---

15 COOTAD Art. 116. Subrayado propio.

*El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Constituyente, 2008: 191)<sup>16</sup>*

La equivocada interpretación de la **rectoría** también se ha producido en el ámbito legislativo ya que en algunas leyes se suplantán, inconstitucionalmente, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Ejemplos de estos atropellos constitucionales son, entre otras, las siguientes leyes: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.

## **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**

Esta ley establece que sus fines son los siguientes:

- a) *Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y posesión regular de la tierra rural y de los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales;*
- b) *Hacer cumplir la función social y la función ambiental de la propiedad de la tierra rural;*
- c) *Normar el uso sustentable y el acceso equitativo a las tierras rurales con aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola; acuícola y de conservación;*
- d) *Regular la posesión agraria de tierras rurales estatales;*
- e) *Redistribuir las tierras rurales estatales y las demás que ingresen al patrimonio estatal, en favor de organizaciones campesinas;*

---

<sup>16</sup> Constitución 2008, Art. 424. Subrayado propio.

- f) Fortalecer la agricultura familiar campesina en los procesos de producción, comercialización y transformación productiva;
- g) Establecer los procedimientos para fijar límites máximos a la propiedad de la tierra; mecanismos de control y eliminación de la concentración de tierras;
- h) Promover, incentivar y fortalecer la asociatividad productiva y de comercialización de las y los propietarios de pequeñas parcelas y las formas de organización social para el desarrollo de la producción agraria;
- i) Crear y regular el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierra;
- j) Promover la producción sustentable de las tierras rurales e incentivar la producción de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, para garantizar la soberanía alimentaria;
- k) Regular las formas, condiciones y plazos de transferencia a terceros, del dominio de la tierra rural estatal adjudicada; y,
- l) Incentivar el mejoramiento de la productividad agropecuaria, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos colectivos. (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 8).

La Ley define la función social y ambiental de la tierra rural, en los siguientes términos:

*Art. 11.- De la función social. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función social. Esta presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria, la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agroindustria y exportación agropecuaria, de conformidad con la Ley. Además, la función social de la propiedad de la tierra rural implica que el derecho del propietario o poseionario no afecta otros derechos individuales y colectivos que concurren con este.*

*El predio rural con aptitud productiva cumple la función social cuando reúne las siguientes condiciones:*

- a) *Se realizan en él actividades productivas de manera continua, sostenible y sustentable, incluyendo los períodos de descanso;*
- b) *Genera trabajo familiar o empleo;*
- c) *Que por su extensión y eficiencia productiva no constituye latifundio, es-*

*tablecido por la Autoridad Agraria Nacional, ni concentración de tierra rural, en los términos de esta Ley;*

- d) Se aprovechen sosteniblemente las obras de riego, drenaje, infraestructura existente y otras que el Estado ha ejecutado para mejorar la producción y la productividad agropecuaria;*
- e) Mantenga los promedios de producción y productividad establecidos por la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con la zona en que se encuentra y al sistema de producción;*
- f) Su aprovechamiento respete los derechos individuales y colectivos de las y los trabajadores y poblaciones humanas en el área de influencia del predio; y*
- g) Se empleen tecnologías que no afecten a la salud de las y los trabajadores y de la población.*

*Los criterios para establecer los promedios de producción y productividad de cada zona agroecológica los definirá la Autoridad Agraria Nacional, a partir de los siguientes parámetros:*

- 1. La aptitud del suelo considerando condiciones físicas, químicas y biológicas, climáticas, altitud, topografía, humedad del suelo y fertilidad, salinidad, alcalinidad, entre otros elementos, tales como la capacidad de resiliencia, calidad de semillas y tipo de insumos;*
- 2. Potencial productivo de los suelos que permite obtener beneficios económicos, considerados de acuerdo con el tipo de producto para cada zona, semillas e insumos de conformidad con la metodología que se establecerá en el reglamento a esta Ley; y*
- 3. Cartografía zonal de suelos de acuerdo con las características edáficas y topográficas.*

*Para la determinación del cumplimiento de la función social se utilizarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma.*

*Este incumplimiento deberá ser subsanado por el propietario dentro del año siguiente a partir de la notificación de la Autoridad Agraria Nacional.*

*Art. 12.- De la función ambiental. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función ambiental. En consecuencia, deberá contribuir al desarrollo sustentable, al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad de tal manera que conserve el recurso, la agro biodiversidad y las cuencas hidrográficas para mantener la aptitud productiva, la producción alimentaria, asegurar la disponibilidad de agua de calidad y contribuya a la conservación de la biodiversidad. El sistema productivo existente en el*

*predio permitirá optimizar la relación de las actividades agrarias con las características biofísicas del ambiente natural. El cumplimiento de la función ambiental conlleva también el respeto a los derechos ambientales individuales, colectivos y los derechos de la naturaleza.*

*El predio rural con aptitud agraria cumple la función ambiental cuando su sistema productivo reúne las siguientes condiciones:*

- a) Se empleen prácticas productivas que promuevan la sustentabilidad de los recursos naturales renovables y de la agro biodiversidad aplicados a la actividad agraria;*
- b) Se cumplan con las leyes y los parámetros técnicos de calidad ambiental en materia agraria, de acuerdo con las regulaciones vigentes;*
- c) Se observen los criterios de manejo de recursos naturales y de zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria contenido en el plan de producción, para evitar procesos como: erosión, salinidad, compactación, pérdida de fertilidad y productividad, pérdida de la cobertura vegetal; degradación de la estructura del suelo, entre otros;*
- d) Se realicen acciones a fin de evitar la contaminación, sedimentación de cuerpos de agua, disminución de caudales y desperdicio de agua; y*
- e) Se observan los parámetros que establezca la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional para la protección del suelo, cuando exista cobertura vegetal, bosque natural plantado, páramo o manglar y especies arbustivas.*

*En el reglamento a la presente Ley se establecerán los parámetros de cumplimiento de estas condiciones y se incorporarán los mecanismos de coordinación interinstitucional para determinar el cumplimiento de la función ambiental, según la metodología de aplicación de las variables a considerarse, de acuerdo con el anexo técnico número dos de esta Ley.*

*Cumple la función ambiental la tierra rural de propiedad privada o comunitaria dedicada a conservación de recursos naturales renovables reconocidos por la autoridad competente, tales como áreas bajo incentivo estatal para la conservación, protección o producción forestal reguladas legalmente, recreación o actividades ecoturísticas.*

*El Estado establecerá políticas y generará estímulos e incentivos para quienes cumplan la función social y la función ambiental.*

*El incumplimiento de la función ambiental será establecido por la Autoridad Agraria Nacional previo informe de la Autoridad Ambiental Nacional. Para la determinación del cumplimiento de la función ambiental, se utili-*

*zarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma.”*  
(Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 10, 11 y 12 )

Para vigilar y garantizar las características productivas y la soberanía alimentaria define como autoridad agraria nacional al ministerio del ramo (en este caso al Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG), en los siguientes términos:

*Art. 31.- De la política agraria. Corresponde al Estado por intermedio de la Función Ejecutiva, dirigir la política agraria de adjudicación, redistribución, uso y acceso equitativo a tierras rurales, así como controlar el cumplimiento de la función social y la función ambiental.*

*Art. 32.- De la Autoridad Agraria Nacional. La Autoridad Agraria Nacional será el ministerio de ramo, instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria.*

*Son competencias y atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional:*

- a) Controlar el cumplimiento de la función social y la función ambiental de la tierra rural de conformidad con esta ley;*
- b) Normar el uso sustentable del suelo con aptitud agropecuaria o forestal para preservar, conservar y recuperar su capa fértil, previniendo su contaminación, degradación, erosión y desertificación;*
- c) Elaborar el Plan Nacional Agropecuario con enfoque productivo, social y ambiental;*
- d) Participar en la formulación y ejecución de proyectos productivos sostenibles, proporcionando asistencia técnica a los beneficiarios de los programas de redistribución de tierra estatal;*
- e) Promover proyectos de diversificación y reconversión productiva, infraestructura productiva, riego parcelario y programas de recuperación de suelos, en predios de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria;*
- f) Afectar, declarar de utilidad pública o de interés social; o expropiar tierras rurales de dominio privado que no cumplan con la función social o la función ambiental o que constituyan latifundio según lo previsto en esta Ley;*
- g) Dirigir y regular el Fondo Nacional de Tierra;*

- h) Coordinar con las instituciones competentes, el acceso al crédito en condiciones preferenciales y la capacitación de los beneficiarios de los programas de titulación y redistribución de tierras;*
- i) Adjudicar con fines de producción agropecuaria, las tierras rurales de propiedad estatal y las privadas que han sido expropiadas por el Estado, de acuerdo con los programas de redistribución o en función de la posesión agraria de tierras rurales, de conformidad con esta Ley;*
- j) Adjudicar a título gratuito y perpetuidad, de conformidad con la Constitución y esta Ley, las tierras y territorios en posesión ancestral de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubios;*
- k) Elaborar estudios sobre la aptitud y capacidad productiva de la tierra, antes de iniciar procedimientos de adjudicación o expropiación;*
- l) Proteger la tierra rural con aptitud agraria del cambio de uso del suelo. Excepcionalmente, con sujeción a la Ley, emitir informe previo para autorizar o no este cambio para expansión urbana o uso industrial de conformidad con el ordenamiento territorial. Además está prohibido el cambio de uso del suelo rural con vocación o aptitud agraria o que cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente.*
- m) Regular y controlar la utilización de productos y tecnologías, que puedan afectar las características físicas, químicas o biológicas de los suelos;*
- n) Establecer mecanismos e incentivos para la integración productiva de las y los pequeños y medianos productores de la agricultura familiar campesina;*
- o) Proveer asistencia técnica, capacitación e innovación tecnológica para mejorar la productividad y facilitar el acceso a mercados;*
- p) Conocer y resolver en sede administrativa los reclamos, solicitudes y recursos en materia de tierras rurales sometidos a su decisión;*
- q) Implementar, organizar y administrar el Sistema de Información Pública Agropecuaria;*
- r) Establecer acuerdos con la Autoridad Ambiental Nacional para la regulación del régimen de aprovechamiento productivo sustentable de los predios ubicados en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en función de su plan de manejo;*
- s) Coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional el levantamiento del inventario de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y de predios agrarios de las y los propietarios y poseionarios, situados en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;*

- t) *Establecer medidas para prevenir la concentración de tierras rurales, regular la adquisición o arrendamiento de la tierra rural y determinar los mecanismos destinados a evitar la especulación de la tierra rural;*
- u) *Establecer y administrar el registro de tierra rural, el mismo que integrará información sobre tierras rurales estatales, privadas, comunitarias y territorios ancestrales y que incluye la información catastral que provean los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos;*
- v) *Promover la universalización del seguro agrícola para los productores agrarios; y,*
- w) *Las demás establecidas en la presente Ley.*

*En la ejecución de estas competencias, en lo que corresponda, también se coordinará con las organizaciones campesinas.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016:18 y 19)*

Pese a la claridad conceptual que exhibe la ley en referencia al rol que debería cumplir la autoridad agraria nacional, esto es, establecer en base a estudios edafológicos la aptitud agropecuaria o forestal de la tierra rural, elaborar el Plan Nacional Agropecuario con enfoque productivo, social y ambiental, controlar el cumplimiento de las funciones social y ambiental de la tierra rural, el texto vigente, distorsionando nuevamente el concepto de rectoría, pretende convertir, a la autoridad agraria nacional, MAG, en el titular de la competencia para **fixar el uso y ocupación del suelo**, en franca contradicción con el artículo 264 de la constitución que dispone:

*Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

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...” (Asamblea Constituyente, 2008: 130. Subrayado propio).*

La arbitrariedad es tan temeraria que los legisladores, violando expresamente la constitución establecen que:

*[...] a fin de garantizar la soberanía alimentaria, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias.*

*Para este efecto la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial.*

*Será nula de pleno derecho toda declaratoria de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior. En caso de que la declaratoria efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano provoque daños en los suelos fértiles, corresponderá la inmediata remediación y ejercicio del derecho de repetición para quienes emitieron la decisión.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 7. Subrayado propio.)*

Los legisladores persisten en su violación constitucional con esta nueva disposición legal:

*De la planificación productiva. Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la estrategia territorial nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de conformidad con la Ley.*

*La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, **sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional** prevista en la Ley, carece de validez y no tiene efecto jurídico.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 25. Subrayado propio).*

En síntesis, sin reparar en la jerarquía normativa vigente en el Ecuador, pretenden eliminar una competencia exclusiva de los gobiernos metropolitanos y municipales y asignar esa competencia exclusiva al MAG, “ordenando” que las municipalidades **—que son las titulares constitucionales de la competencia—** tengan que **“solicitar” autorización al MAG** para poder cumplir con sus propias facultades de ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y la gestión del uso del suelo rural. Las municipalidades como titulares de la competencia y en uso de sus atribuciones y obligaciones lo que deberían hacer es fijar los usos rurales, sujetando sus decisiones al Plan Nacional Agropecuario **—cuando el MAG lo elabore y sea aprobado por los órganos competentes—** sin tener que solicitar ni pedir permiso a ningún ministerio. Es urgente enmendar las aberraciones centralistas de esta ley.

### Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre

La Constitución 2008 establece que es competencia exclusiva de los gobiernos provinciales **planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.** Señala también que los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de **planificar, construir y mantener la vialidad urbana.** Igualmente a los gobiernos municipales la constitución les asigna la competencia exclusiva de **planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.** Es una omisión constitucional no asignar ninguna competencia vial al gobierno nacional ya que por la envergadura y costos las vías interprovinciales que cruzan todo el país le deberían haber sido asignadas. Para superar esta omisión constitucional la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, crea una nueva categoría vial y le asigna el nombre de “Red Vial Estatal” y las define como:

*Red vial estatal. Se considera como red vial estatal, cuya competencia está a cargo del gobierno central, al conjunto de vías conformadas por las troncales nacionales que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por*

*el ministerio rector como corredores arteriales o como vías colectoras. Son corredores arteriales aquellas vías de integración nacional, que entrelazan capitales de provincias, puertos marítimos, aeropuertos, pasos de frontera y centros de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país.*

*Son vías colectoras aquellas vías que tienen como función colectar el tráfico de las zonas locales para conectarlos con los corredores arteriales, bajo el principio de predominio de la accesibilidad sobre la movilidad.*

*El ente rector podrá declarar una vía como corredor arterial o vía colectora como parte de la red vial nacional. La declaración deberá ser debidamente motivada, atendiendo la planificación territorial nacional y los parámetros técnicos y económicos que para el efecto se establezca en el Reglamento de esta Ley.*

*En ningún caso, en las vías afectadas con la declaratoria, se podrá privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de sus ingresos reconocidos por ley, sin resarcir con recursos equivalentes en su duración, cuantía o inversión. (Asamblea Nacional, 2017: 3)*

Pese a que la Ley en referencia, reiteradamente señala que no invade competencias provinciales y municipales, hay varios artículos que en forma inconstitucional les arrebatan competencias sobre vías urbana a los GADs cantonales.

Es totalmente entendible que tratándose del espacio rural, el potencial conflicto entre el gobierno nacional y los GADs provinciales, es totalmente superable mediante la aplicación del artículo 260 de la constitución que establece que “[...]el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión [...]” .

Pese a que también es aplicable ese mismo artículo a la concurrencia que deberá existir entre el gobierno nacional y los GADs municipales, al tratarse de vías urbanas resulta una barbaridad jurídica pretender eliminar algunas competencias municipales con una decisión “motivada” del “Ministerio Rector” en los siguientes términos:

*Red vial cantonal urbana. Se entiende por red vial cantonal urbana, cuya competencia está a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados municipi-*

*pales o metropolitanos, al conjunto de vías que conforman la zona urbana del cantón, la cabecera parroquial rural y aquellas vías que, de conformidad con cada planificación municipal, estén ubicadas en zonas de expansión urbana. Dado que la conectividad y movilidad es de carácter estratégico, cuando una vía de la red vial nacional, regional o provincial atraviese una zona urbana, la jurisdicción y competencia sobre el eje vial, pertenecerá al gobierno central, regional o provincial, según el caso”.* (Asamblea Nacional, 2017. Subrayado propio)

En efecto el artículo 8 de la Ley en referencia, violando varias veces la constitución pretende trasladar la competencia exclusiva de los GAD cantonales al “Ministerio Rector de vialidad” o a los gobiernos regionales o provinciales. **¿Se pretende modificar la Constitución con disposiciones legales y reglamentarias?** Cualquier estudiante que inicia estudios de derecho sabe que esto es contrario a la constitución, pero lamentablemente hoy no solo está vigente la Ley sino que, hay cientos de casos de absurdas interpretaciones sobre las competencias de los GAD Municipales para aprobar la planificación de vías estatales en su territorio violando expresamente lo que establece la Constitución en su artículo 264, en sus numerales 1-2-3 (Constituyente A., 2008)

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.*

Ratificando lo que expongo, la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOTUS, en su artículo 11-3 señala en forma clara y precisa que:

*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificará todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán*

*la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.*

*Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.”* (Asamblea Nacional, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOTUS, 2016: 8. Subrayado propio).

## **Doce años del mandato constitucional y aún no se asume la descentralización como forma de gobierno**

La Constitución establece que “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*”. Esta categórica declaración es y será la más contundente herramienta para combatir el centralismo en todas sus expresiones. Hasta hoy no ha sido suficiente para enfrentar esa cultura “centralista” arraigada en nuestra historia institucional y en nuestras actitudes personales, doce años luego de vigencia de la Constitución “más descentralizadora de la historia”, podemos decir que para terminar con el centralismo no basta una Constitución y algunas leyes. Este mal endémico lo vamos a sepultar con nuestras actitudes, acompañadas de esfuerzo y compromiso para corresponsabilizarnos de los procesos de desarrollo local que siempre deberían ser: endógenos y ascendentes.

Es importante tener presente que tan centralista es el que retiene competencias, decisiones o recursos o el que se auto declara incompetente y confiesa públicamente que su localidad no podrá salir adelante sin el apoyo del gobierno nacional. Antes del 2008 a algunos alcaldes y concejos municipales nos hicieron falta leyes, para hacer más de lo tradicional y legalmente asignado. Hoy en muchos casos la Constitución y las leyes exceden con largueza a lo que hacen algunos gobiernos autónomos descentralizados, municipales.

La Constitución 2008 articula la organización territorial del Estado con la asignación de **competencias exclusivas** en los diferentes niveles de gobierno. Se busca principalmente evitar la “superposición de competencias” que se había convertido en uno de los problemas más agudos que vivió Ecuador, antes del 2008, con la llamada “descentralización a la carta”, que permitía a cualquier entidad del régimen seccional autónomo –en esos años, Consejos Provinciales y Municipalidades– asumir, indiscriminadamente, competencias del Gobierno Nacional. El concepto de “competencias exclusivas” tiene como complemento el carácter obligatorio y progresivo de la descentralización. Se establece que *“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”*.

Como lo he señalado en muchas oportunidades, los denominados “Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales” deben ejercer por mandato constitucional 14 competencias exclusivas en forma obligatoria y progresiva<sup>17</sup>.

---

17 Esas catorce competencias exclusivas de las municipalidades son las que constan en el artículo 264 de la Constitución de 2008. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 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.

Este avance descentralizador, considerado por muchos como una decisión política de vanguardia, tiene muchas dificultades para concretarse. Una de ellas, y quizá la que presenta mayores obstáculos a la descentralización, tiene origen en esa arbitraria e improvisada creación de cantones, en la mayoría de los casos con violaciones legales tanto en el Congreso Nacional cuanto en la Presidencia de la República, que se produjo en el país, de manera especial entre 1967 y 1998. (Cordero Cueva, 2018)

Al excesivo fraccionamiento y atomización del poder municipal se le suman otras debilidades que se han ido acumulando en 190 años de vida republicana, siendo entre otras las siguientes:

### **Heterogeneidades demográficas**

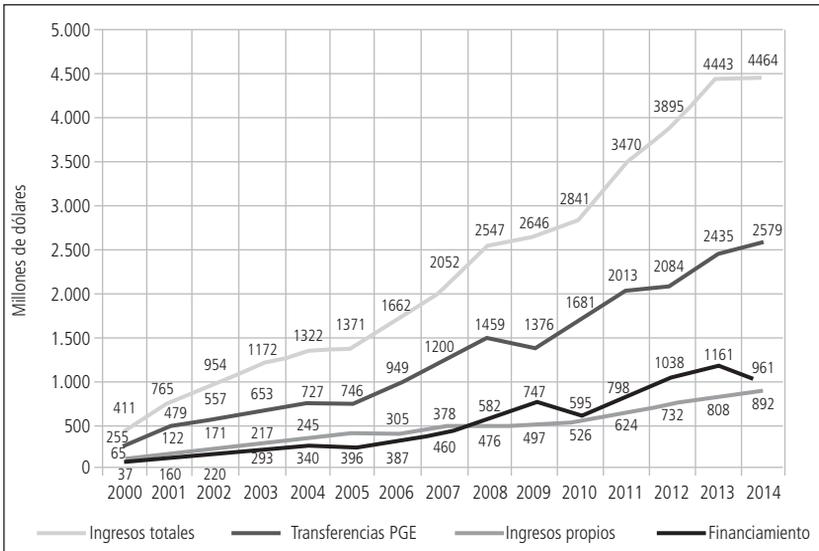
Ese fraccionamiento territorial e institucional que precedió a la actual constitución sigue siendo un obstáculo para asumir, efectivamente, las competencias exclusivas asignadas a todos los gobiernos municipales en la Constitución. Los 221 cantones presentan un conjunto de heterogeneidades y desequilibrios territoriales que distorsionan todo intento conceptual y jurisdiccional de organización territorial. Ciento veinte y uno (54,7%) ubicados en la costa o la sierra tenía menos de 50.000 habitantes al crearse –era el mínimo que exige la Ley para crear nuevos cantones en esas regiones geográficas–.

Un análisis más riguroso de las condiciones demográficas cantonales muestra que 198 de 221 cantones (el 89,59%) tienen menos de 100.000 habitantes, sólo 11 (el 4,97%) superan los 100.000 pero tienen menos de 200.000 habitantes, 9 (el 4,07%) superan los 200.000 pero tienen menos de 500.000 habitantes. Cuenca tiene más de 500.000 pero menos de 600.000 habitantes y Quito y Guayaquil superan los 2.200.000 habitantes. Los estadígrafos de la población cantonal comprueban la existencia de una enorme heterogeneidad. La población cantonal media en 2010 era de 65.422 habitantes, la población mínima de 1.823 habitantes y la máxima de 2.350.915, con una desviación estándar de 222.638 habitantes. Estos datos confirman, una vez más, la ligereza con la que se actuó al crear la mayoría de los cantones. (Cordero Cueva, 2018)

## Débiles ingresos económicos propios en los GADs Municipales

Al estudiar las transferencias recibidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales de Ecuador, entre el año 2000 y el 2014, en valores nominales, se observa que hay un significativo crecimiento de ellos, de manera particular en los últimos años. En ese período los GAD municipales recibieron 19.194 millones de dólares. De ese monto 14.827 millones de dólares (77,25%) se transfirió entre 2007 y 2014 y únicamente 4.367 millones de dólares (22,75%) entre el 2000 y 2006. (Ver Gráfico 3)

**Gráfico 3**  
Ecuador: ingresos de gobiernos autónomos descentralizados cantonales (Municipalidades), por tipo y según años (millones de dólares)



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia.

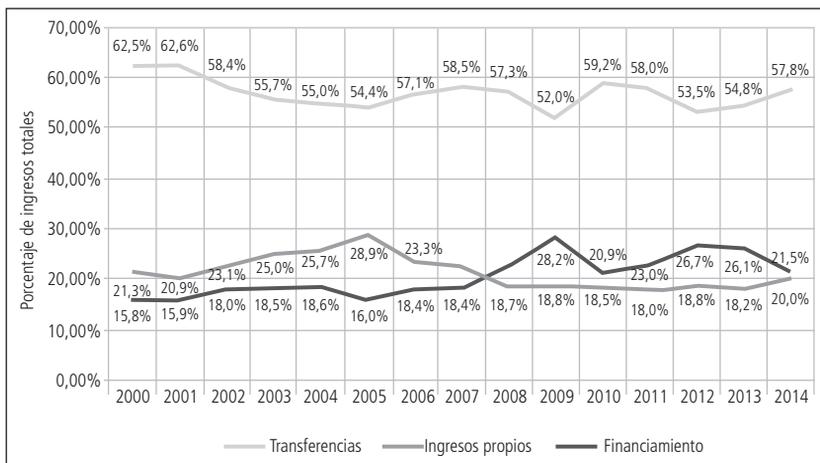
Si se analiza la situación económica financiera general de los Gobiernos Autónomos Cantonales, se infiere que el significativo crecimiento de sus ingresos totales se debe a las transferencias del presupuesto del Estado y al

incremento de los ingresos provenientes de financiamiento. Los denominados ingresos propios que podrían generarse en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución siguen siendo mínimos y han reducido su peso relativo en el financiamiento del Desarrollo Local, pasando del 21,27% en el año 2000 a 19,99% en el 2014. El año con mayores ingresos propios fue el 2005, con 28,91% de los ingresos totales. Los ingresos de financiamiento se han incrementado desde 15,8% en el año 2000 a 28,23%, en 2008, y vuelven a disminuir al 21,52% en el 2014. Vale la pena destacar que en esos ingresos provenientes de fuentes financieras el mayor aporte proviene de saldos de caja y no de crédito público. El enorme peso relativo de los “saldos de caja” muestra una enorme contradicción ya que dichos saldos no son otra cosa que recursos no usados por las municipalidades, mientras las necesidades básicas insatisfechas se mantienen extremadamente altas, especialmente en las áreas rurales.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador se ha mantenido muy alta, casi sin variación entre 2006 y 2017. El Gráfico 4 evidencia estas tendencias.

**Gráfico 4**

**Ecuador: Porcentajes de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por tipo de ingreso y según años.**



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% tienen ingresos propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%) que dependen de las transferencias del presupuesto general del Estado en montos superiores al 70% de sus ingresos totales, 28 municipios (12,6%) cuya dependencia supera el 85% y 10 cantones (4,5%) con una dependencia superior al 90% (Para ampliar ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Ecuador: número de cantones según grupos de porcentajes de dependencia de transferencias gubernamentales

Grupo de % de dependencia de transferencias	No. de cantones	% de cantones	No. acumulado de cantones	% acumulado de cantones
25,7 -30,7 %	3	1,4%	3	1,4%
+30,7 -35,7%	3	1,4%	6	2,7%
+35,7 -40,7%	2	0,9%	8	3,6%
+40,7 -45,7%	2	0,9%	10	4,5%
+45,7 -50,7%	10	4,5%	20	9,0%
+50,7 -55,7%	9	4,1%	29	13,1%
+55,7 -60,7%	18	8,1%	47	21,3%
+60,7 -65,7%	14	6,3%	61	27,6%
+65,7 -70,7%	27	12,2%	88	39,8%
+70,7 -75,7%	41	18,6%	129	58,4%
+75,7 -80,7%	39	17,6%	168	76,0%
+80,7 -85,7%	25	11,3%	193	87,3%
+85,7 -90,7%	18	8,1%	211	95,5%
+90,7 -95,7%	10	4,5%	221	100%
Totales	221	100%		

Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia.

Con la expedición del COOTAD se incluyó en ese código el llamado “Modelo de equidad territorial” que reparte el monto global de las transferencias en dos tramos, de la siguiente manera:

- a) *La distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año.*
- b) *El monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalada en este Código. (COOTAD, 2010)*

Pese al incremento de transferencias desde el presupuesto del Estado hacia los GAD ecuatorianos, es difícil sostener que las reformas incorporadas en el COOTAD hayan profundizado la descentralización fiscal en Ecuador. El aumento nominal de los ingresos de los GAD es importante, pero, si se mide en términos del PIB el gasto subnacional se ha estabilizado desde 2009, y si se mide en relación con el gasto público total ha tendido a caer a medida que los egresos del gobierno central aumentaban. La comparación entre los indicadores agregados del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales y los de otros países de la región y del mundo confirman que el alcance del proceso de descentralización fiscal que se ha logrado en el país es moderado por el lado del gasto, y reducido desde la perspectiva de la recaudación de impuestos y generación de ingresos propios. (Díaz-Cassou, et al., 2016)

### **Concentración del Valor Agregado Bruto en pocos cantones.**

Las posibilidades de incrementar ingresos propios en cada uno de los cantones están directamente relacionadas con su capacidad de generación de riqueza social. Lamentablemente este proceso también muestra una significativa heterogeneidad y un evidente desequilibrio territorial. En efecto, en valores nominales el Valor Agregado Bruto (VAB) de todos los cantones en el año 2007 fue de 41.759 millones de dólares. En el 2014 se incrementó en un 103%, pasando a 85.172 millones de dólares. La concentración territorial de esa riqueza social prácticamente no se modificó y lo que es más grave se agudizó. En el 2007, 34 cantones (15,38%) generaban el 80,0% del VAB no petrolero, mientras que en el 2018 solo 24 cantones (10,86%) generaban el 80,05%. (Cordero Cueva, 2018)

## Enormes diferencias en necesidades básicas Insatisfechas

Al revisar las necesidades básicas insatisfechas (NBI) registradas en el Censo de vivienda del 2010 se observa que apenas 11 cantones (6,79%) tienen menos de 50% de pobreza por NBI; 83 cantones (37,5%) tienen más de 50% y menores al 75% de pobres y 83 (37,5%) cantones tienen más del 75% de pobres y menos de 90%. Finalmente un importante grupo de 35 cantones (15,84%) tienen más de 90% de pobres. Ver Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
Ecuador 2010: cantones por porcentajes de necesidades básicas insatisfechas.

Niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas	Nº de cantones	% de cantones	% acumulado de cantones
29,66% - 34,66%	2	0,90%	0,90%
+ 34,66% - 39,66%	1	0,45%	1,36%
+ 39,66% - 44,66%	4	1,81%	3,17%
+ 44,66% - 49,66%	4	1,81%	4,98%
+ 49,66% - 54,66%	4	1,81%	6,79%
+ 54,66% - 59,66%	13	5,88%	12,67%
+ 59,66% - 64,66%	16	7,24%	19,91%
+ 64,66% - 69,66%	20	9,05%	28,96%
+ 69,66% - 74,66%	30	13,57%	42,53%
+ 74,66% - 79,66%	25	11,31%	53,85%
+ 79,66% - 84,66%	31	14,03%	67,87%
+ 84,66% - 89,66%	27	12,22%	80,09%
+ 89,66% - 94,66%	35	15,84%	95,93%
+ 94,66% - 99,66%	9	4,07%	100,00%
	221	100,00%	

Fuente: INEC, 2010. Elaboración propia

Es importante señalar que 24 cantones con menor cantidad de pobreza no coinciden con aquellos 24 cantones que generan el 80% del VAB, por tanto se puede inferir, preliminarmente, que **no necesariamente la reducción de la pobreza por NBI tiene relación con el crecimiento de la riqueza social ya que ella en nuestro país se distribuye en forma inequitativa**. Contrariamente en algunos cantones con menor VAB se observan mejores niveles de satisfacción de necesidades básicas lo que significaría mayores niveles de equidad pese a su menor nivel de riqueza. (Cordero Cueva, 2018)

Entre 1990 y 2010, según la información censal, la pobreza por NBI mejoró con una reducción de pobreza significativa. Agrupados en quintiles, los de menor pobreza urbana en 1990 tenían entre 36 y 61% de pobres, en 2001 el quintil de cantones con menor pobreza urbana tenía entre 33% y 50% de pobres y en 2010 el grupo de cantones ubicados en el quintil de menor pobreza mostraba porcentajes de pobres de entre 22 y 37%. Resulta un evidente desequilibrio territorial el que estas mejoras en los porcentajes de pobreza por NBI se concentren en casi los mismos cantones a lo largo de estos 20 años.

A nivel rural la situación de pobreza es enorme. En 1990 los cantones ubicados en los dos niveles de menor pobreza rural tenían entre el 95,15% al 98,92% de pobres, en el año 2001 estos porcentajes habían disminuido muy poco y los cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural concentraban entre el 91,28% y el 95,90% de pobres. En 2010 los niveles de pobreza rural habían disminuido en los dos quintiles de menor nivel de pobreza con valores entre 87,6% y 89,% de pobres.

La Constitución 2008 en coherencia con la amplia descentralización que propicia manda a establecer un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, que defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Si un “desequilibrio” es la falta de equilibrio, “**compensar desequilibrios territoriales**” es, entre otras acciones, recuperar el equilibrio perdido o alcanzarlo por primera vez. Los ejemplos de carencias, limitaciones, deficiencias o insuficiencias en cada uno de los territorios sean estas parroquias, cantones o provincias, nos muestra la persistencia de “desequilibrios te-

territoriales” por la inexistencia de políticas públicas y voluntad de cambio. Quedan pendientes enormes tareas para lograr abatirlos.

Los múltiples tipos de desequilibrios se expresan de diferentes maneras tales como:

1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, son entidades totalmente heterogéneas.
2. Hay enormes brechas entre las competencias exclusivas asignadas a los GAD Cantonales y su real capacidad de gestionarlas.
3. Las necesidades básicas insatisfechas, NBI, evidencian enormes diferencias entre áreas urbanas y rurales.
4. El nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, NBI, se ha reducido desigualmente entre 1990 y 2010. Es enorme la brecha entre áreas urbanas y áreas rurales al comparar los avances ocurridos entre estos dos censos nacionales. Es de esperar que los resultados del próximo censo nacional nos muestran cambios importantes en esas desigualdades.
5. Hay síntomas de concentración de riqueza en menor número de cantones y ello incrementa los desequilibrios territoriales.
6. Pese al significativo crecimiento de ingresos municipales, los ingresos propios, para la mayoría de GAD cantonales, han perdido importancia relativa frente a sus ingresos totales, debido a la extrema dependencia de las transferencias del presupuesto general del Estado en la mayoría de las municipalidades.
7. El crédito público se ha incrementado y con ello la capacidad de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales pero también en el acceso a fuentes financieras se observan significativas heterogeneidades.
8. Es muy preocupante que los “saldos de caja”, –que no es otra cosa que recursos no usados en el año inmediato anterior–, sigan siendo el mayor porcentaje de las fuentes de financiamiento anual de las municipalidades. En gran medida los saldos de caja muestran las debilidades de la ejecución presupuestaria y resultan contradictorias con los altos niveles de pobreza urbana y rural por NBI.
9. Con la pretensión de gestionar todas las competencias exclusivas se ha incrementado significativamente el gasto corriente, sin contar para ello



La mediana de muertes por cada 100.000 habitantes se ubica en 45,93 y la mediana de personas contagiadas en 1.336,5 por cada 100.000 habitantes. A partir de esas medianas, el cuadrante superior derecho, en el gráfico, concentra las provincias con alto número de contagiados y muertos. En este grupo se ubica Pichincha y la capital del Ecuador, otras provincias de menor desarrollo como Pastaza, Carchi, Napo. En el cuadrante superior izquierdo se ubican las provincias con alto número de muertos y bajo nivel de contagios. La peor situación corresponde a la provincia de Santa Elena que muestra 95,47 muertos por cada 100.000 hab. Seguida por Manabí, El Oro, Chimborazo, Cotopaxi. Con alto número de contagios y bajo número de muertos, en el cuadrante inferior izquierdo figuran Galápagos, Morona Santiago, Azuay, Sucumbíos, Zamora, Imbabura. Finalmente con bajo número de contagios y finalmente con bajo número de muertos y bajo nivel de contagios figuran en el cuadrante inferior izquierdo la Provincia de Guayas<sup>18</sup>, Los Ríos, Esmeraldas, Cañar, Bolívar, Orellana.

## A manera de conclusiones y propuestas

- La improvisada fragmentación del Ecuador en 221 cantones totalmente heterogéneos, atenta contra las propuestas y acciones tendentes a su descentralización política, administrativa y fiscal.
- La heterogeneidad cantonal impide que la mayoría de los GADs municipales puedan cumplir sus competencias constitucionales exclusivas. Para evadirlas alientan el centralismo y el clientelismo político.
- No se ha avanzado ni mejorado en descentralización y desarrollo local, pese a las competencias exclusivas y el incremento de las transferencias de recursos del presupuesto general del Estado hacia los gobiernos subnacionales.
- Sumándose a la débil actitud descentralizadora de los GADs y a la persistencia de múltiples actitudes centralistas muy poco se ha logrado

---

<sup>18</sup> Guayas, en la primera ola de contagios presentó el mayor número de muertes del país. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, aún le mantiene registrada como una de las provincias con mayor número de “muertes en exceso”, comparadas con los años 2019 y 2018.

frente a la iniciativa constitucional de formar mancomunidades. Se debería estimular la creación de mancomunidades entre GAD municipales de la misma provincia a fin de reducir los desequilibrios territoriales y mejorar las condiciones de vida de su población.

- Transferir parcialmente el cobro del IVA a las municipalidades, –se estima que podría ser entre el 35 y 40% de la actual tarifa de 12%– y destinar la totalidad de su monto anual al financiamiento de las mancomunidades podría ser una muy importante herramienta para reducir desequilibrios territoriales. La Mancomunidad deberá ser liderada técnicamente por aquella municipalidad que presenta los mejores indicadores de eficiencia y eficacia en el ámbito o ámbitos de su gestión. Con estos montos se podría garantizar en 5 años una cobertura de 100% en: agua potable, canalización y eliminación de aguas residuales, recolección y destino final de residuos sólidos, internet gratuito con límite de datos mensuales.
- Los aportes municipales para la mancomunidad deben ser directamente proporcionales con los ingresos de cada municipalidad, en tanto que las inversiones de la mancomunidad en programas y proyectos en cada cantón deben ser inversamente proporcionales a los indicadores cuantitativos y cualitativos de cobertura y calidad de servicios.
- Ecuador se han promulgado importantes leyes que desarrollan los mandatos constitucionales y crean condiciones tecno políticas para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus competencias exclusivas, puedan encargarse de la provisión de equipamientos, infraestructuras y servicios necesarios para garantizar adecuadas condiciones de vida e importantes actividades relacionadas con el llamado “Desarrollo Local” y su correspondiente “Ordenamiento Territorial” pero no hay voluntad política para propiciar equitativas distribuciones de cargas y beneficios por el supuesto “costo político” que tendrían que asumir los alcaldes y prefectos.
- Los importantes esfuerzos normativos han sido insuficientes para corregir la enorme heterogeneidad territorial e institucional en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Adicionalmente las erróneas interpretaciones legislativas y ejecutivas de la facultad de rectoría han profundizado las actitudes centralistas.

- Tampoco ha sido posible generar un verdadero proceso planificado de reducción acelerada de la pobreza por NBI.
- Del entusiasmo original mostrado por algunas provincias y prefecturas para crear Regiones, se pasó al conformismo y el olvido de este mandato constitucional. El Gobierno Nacional estaba obligado a crearlas en un plazo máximo de 8 años si no lo hacían las provincias pero también ha olvidado esa obligación constitucional. Al igual que en el caso de los cantones considero que hay que incentivar la creación de Gobiernos Regionales.
- El desastroso manejo centralizado de la pandemia del covid-19 es una alerta dolorosa sobre la forma de gestionar los temas de salud y educación. Deberían ser manejados en redes desconcentradas y descentralizadas a fin de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia y sobre todo involucrar a todos los actores en la solución de los graves desequilibrios que seguimos mostrando en educación, atención primaria de salud, localización de equipamientos especializados de salud.
- Hay que corregir el error constitucional de exigir el 5% de la población nacional para crear distritos metropolitanos. El caso de Cuenca, Guallaceo Paute, Chordeleg, Sigsig, Azogues, Isabel ilustra uno de los potenciales distritos metropolitanos que podrían conformarse pero hoy están impedidos por cuanto no llegarían a esa cantidad de población relativa ya que solo llegan a 4,97% de la población nacional.

## Bibliografía

- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de Historia del Ecuador*. (3ra ed). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bastidas , C., Burbano de Lara, A. y Ortiz , S. (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador. 1998-2016*. Quito: GIZ, Ed
- Carrion Mena, F y Brigitta Villaronga (comp)(2008). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: Flacso Ecuador. Disponible en: [https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/113/download](https://works.bepress.com/fernando_carrion/113/download) (visitado 24 enero 2021).

- Castro, J. L., Bowen, L. M. y Bowen, J. L. (2014). *Desarrollo y ordenamiento territorial. Estudio de caso Ecuador*. España: Editorial Académica Española. Disponible en: <https://morebooks.de/store/gb/book/desarrollo-y-ordenamiento-territorial-estudio-de-caso-ecuador/isbn/978-3-8484-6175-2> (visitado 24 enero de 2021)
- CONGOPE, E. (2013). “De la descentralización a la carta... a la concentración descentralizada”. Quito: CONGOPE, Ed
- Constitución del Ecuador (2008) - ACNUR. Montecristi, Ecuador, 20 de octubre de 2008. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf> (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución de la República de 1998. Decreto Legislativo 000. Riobamba, 11 de agosto de 1998.
- Constitución de 1979 codificada en 1997 (1979, codificada el 13 de febrero de 1997). Quito. Disponible en: [http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/interpelacion/IMAGENES/LEGISLAext/ECUADOR/CONSTITUCI%C3%93N\\_ECUADOR.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/interpelacion/IMAGENES/LEGISLAext/ECUADOR/CONSTITUCI%C3%93N_ECUADOR.pdf) (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución de la República del Ecuador : sancionada por la Convención Nacional en el año de 1835-25. Quito, Ecuador : Imprenta del Gobierno, 1835. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9352> (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución del Estado de Ecuador en la República de Colombia por su Congreso Constituyente en el año de 1830. Riobamba: Imprenta del Gobierno por Rafael Viteri, 1830. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/12577> (visitado 21 enero de 2021)
- Cordero Cueva, F. (2018). “Descentralización y Desequilibrios Territoriales: una revisión preliminar” (2016). *Desequilibrios Territoriales y Gestión Local*. (Comisión Coordinadora, del SNDU y PT, Ed.) Cuenca: Ecuador.
- Cordero Cueva, F.(2008). “Descentralización y ordenamiento territorial”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político. El debate de la nueva Constitución*. Quito: FES-ILDIS, (N° 07, marzo-abril 2008): 44-48.
- Cordero Cueva, F.(2007). “Acuerdo País: una opción ciudadana radical (Análisis de Coyuntural)”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*.

- Las izquierdas y la constituyente*. Quito: FES-ILDIS, (N° 05, mayo 2007): 36-39.
- Díaz-Cassou I, J., Carpizo Riva Palacio, C., y Viscarra Andrade, H. (2016). *Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecuilización Fiscal en Ecuador*. Washington, DC: BID, Ed.
- INEC (2010) Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-censo-2010/> (visitada 24 de enero de 2021)
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial Suplemento 711. Quito, 7 de marzo de 2016.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, Registro Oficial Suplemento 2017
- Ley de Régimen Municipal (marzo 1978) dada por la Convención Nacional reunida en Ambato. Quito: Imprenta Nacional.
- Ley de Régimen Municipal de Ecuador, 1830. Registro Auténtico 1830 de 25 de marzo de 1830.
- Ley del Régimen Municipal (folleto). Quito, Ecuador: Imprenta y Encuadernación Nacionales, 23 de octubre de 1912. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9263> (visitada 24 enero de 2021)
- Ley de Régimen Municipal con todas sus reformas, 1911 (folleto). Guayaquil, Ecuador: Imprenta de la Reforma. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9265>
- Ley del 25 de junio de 1824 (Gran Colombia). Sobre división territorial de la República. Bogotá, Colombia, 25 de junio de 1824
- Maignashca, J. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895. En: Maignashca, J (Ed), *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930* : 361-363. Quito: Flacso Ecuador.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2010). “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” (COTAD). Quito. Disponible en <https://es.slideshare.net/ConagopareGalapagos/cdigo-orgnico-de-organizacin-territorial-cootad-78023850> (visitado 241 enero de 2021)
- Morelli, F. (1998). “¿Regiones o ciudades-regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito (1765-1809)”. *Procesos: Revista Ecuatoriana De Historia, número 12*. Quito, Pichincha, Ecuador.

- Rosero, L. y Lucia, F. (2019). *Contrastación de la teoría del federalismo fiscal y la descentralización en el caso ecuatoriano*. Disponible en: <http://repositorio.utn.edu.ec/handle/123456789/9678> (visitado 24 enero de 2021).
- Suing Nagua, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXIX, Número 275, Septiembre-Diciembre 2019*. México.
- Valarezo, G., y Torres Davila, V. (2004). *El desarrollo local en Ecuador. Historia, Actores y Métodos*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala
- Vivanco, L., y Cordero, F. (2019). “Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018”. *Ecuador Debate, 108*. Quito, Ecuador, diciembre 2019.
- Valarezo, G., Báez River, S., y Ospina Peralta, P. (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Ecuador: IEE ediciones.