



Escuela de Gestión Pública

MÓDULO II

LA CONSTITUCIÓN Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL



ESCUELA DE GESTION PÚBLICA

SÍLABO MUDULO 2

LA CONSTITUCIÓN Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

ANTECEDENTES

La organización del Estado implica una distribución del poder en el territorio a nivel nacional, regional o local. Esta distribución tiene como trasfondo las relaciones de poder entre los grupos sociales, étnicos y las elites que inciden en el rumbo del desarrollo y se materializan en un entramado político institucional, que a su vez está legitimado mediante elementos culturales y simbólicos.

Los Estados tienen características particulares, unos con rasgos unitarios otros con rasgos federales, algunos centralistas, otros descentralistas y tienen varios niveles de gobierno -nacional, regional, provincial, local. Estas estructuras institucionales asumen formas específicas y que cambian con el tiempo, pues hay ciclos donde el poder está más centralizado o descentralizado, organización que depende de las dinámicas que imprimen los modelos de desarrollo.

OBJETIVO GENERAL

Examinar la actual organización del Estado ecuatoriano en el territorio y el lugar que tienen los gobiernos locales, a partir de una introducción conceptual e histórica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Examinar los rasgos del Estado a partir de su evolución histórica, en sus dimensiones territoriales, regionales y étnicas.

Identificar las principales herramientas conceptuales sobre la organización del Estado en el territorio.

Examinar los contenidos constitucionales y legales sobre organización territorial (COOTAD) en cuanto a los niveles de gobierno y el régimen político, administrativo y fiscal.

Identificar los principales desafíos que este marco institucional plantea para los gobiernos locales.

CONTENIDO

Realizar una breve historia sobre la organización del Estado y de los cambios territoriales en Ecuador. Ubicar en ese contexto la naturaleza del Estado ecuatoriano y el rol de los gobiernos locales. Identificar los conceptos sobre descentralización, autonomía, privatización y desconcentración que inciden en la organización territorial. Analizar las dimensiones políticas, fiscales y administrativas así como los resultados de la descentralización en Ecuador 1990-2006 en el marco de la reforma neoliberal del Estado. Ubicar la estructura organizativa que se plantea en la nueva Constitución del 2008 y el COOTAD.

Aplicar esos conocimientos al análisis de caso sobre gobiernos locales y reflexionar sobre las relaciones entre el marco institucional nacional y el poder local.

Ejes temáticos

- 1) Evolución del Estado en el Ecuador en los diversos periodos de la historia republicana, en cuanto a su organización institucional y su presencia en el territorio.
- 2) Conceptos Básicos: Estado, territorio, forma de estado, descentralización, autonomía, desconcentración.
- 3) Análisis de la Constitución del 1998 y del proceso de descentralización.
- 4) Examen de la organización Territorial del Estado en la Constitución del 2008 y el Código de Organización territorial

Bibliografía:

(Escoger uno de os textos) Manguashca Juan,

- 1994 El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 18301895, en Manguashca Juan, editor, Historia y región en el Ecuador, Flacso, Cen, Cerlac 1994, Quito, 355 420
- 1983, La cuestión regional en la historia ecuatoriana, Tomo 12 Nueva Historia del Ecuador Corporación Editora Nacional, 1983.

Guerrero, Andrés,

- 1993, De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al "levantamiento" de 1990: la desintegración de la administración étnica, en varios autores, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA). p. 83-101
- 1995, El levantamiento nacional de 1994, discurso y representación política, Memoria, Marka, Quito, 95

Báez Sara, Ospina Pablo, Ramón Galo, Una breve historia del Espacio ecuatoriano, Curso de Desarrollo Local, Terranueva, Comunidec, IEE, Quito, 2004, unidad 2, 43 104

Barrera Augusto, Ecuador un modelo para des-armar, Ciudad, 1999, Capítulo 5, CEPAL, Informe sobre el desarrollo territorial

Ortiz Crespo Santiago, Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa, Flacso, Quito, 2004. PP.57 198

Ojeda Lautaro, Elementos conceptuales, en la Descentralización en el Ecuador, Abya Yala, Ceplaes, Quito, 2001. 21 40

Ibarra, Hernán, descentralización del Estado y poder local, Revista Síntesis Madrid, 2001

Faust, Joerg, y otros, 2005, Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador, IAD

Bustamante Fernando, 1999, Las Políticas de las autonomías, Ecuador Debate No. 48, CAAP, Quito

Barrera Augusto, Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador, en Carrión F. La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Flacso Senplades, 2007

Ortiz Crespo, 2006, La Frontera étnica, 15 Años de Descentralización, Flacso 2007

Constitución Política del Ecuador, 1998

Constitución del 2008

Código de Organización territorial aprobada por el Congreso.

Contenido Módulo 2

LA CONSTITUCIÓN Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Elaboración: Santiago Ortiz FLACSO

Quito, 2010

CONTENIDO

Introducción

Contenido

1. Breve Historia del Estado en el Territorio
2. ¿Qué es la organización territorial del estado?
3. Descentralización en el Ecuador: alcances y limitaciones
4. La Constitución y el COOTAD

Bibliografía

Los contenidos del presente módulo son responsabilidad de FLACSO Ecuador y de su autor el Dr. Santiago Ortiz C.; la Comunidad de Madrid no se hace responsable por los mismos.

INTRODUCCIÓN

La organización del Estado implica una distribución del poder en el territorio a nivel nacional, regional o local. Esta distribución tiene como trasfondo las relaciones de poder entre los grupos sociales, pueblos indígenas o elites económicas y políticas que entran en conflicto o realizan negociaciones de poder. Estas relaciones se materializan en un entramado político institucional, que tiene una construcción formal, en base a la constitución o las leyes. Éstas establecen el marco institucional y las reglas de juego, tanto de las entidades del gobierno central, ejecutivo, parlamento, ministerios, ejército, escuelas, hospitales y servicios públicos, como de las entidades seccionales -C. Provinciales, Municipios y Juntas parroquiales-. Este entramado institucional tiene sus recursos fiscales que le permiten funcionar.

La estructura del Estado responde a los rasgos y dinámicas territoriales. Estamos hablando de sistemas productivos, comerciales, tecnológicos, de comunicación que se extienden en la geografía y que permiten o no la conexión de las localidades, con zonas más conectadas que otras; también se dan procesos demográficos en torno a ciudades que controlan más recursos que las zonas rurales, o regiones más poderosas y con mayores recursos que regiones rezagadas.

Todo ello está legitimado con elementos culturales: identidades nacionales, locales o de grupos étnicos. En el Ecuador por ejemplo las identidades étnicas, regionales o locales tienen fuerte incidencia; Esto ha llevado a que la identidad nacional (bandera, himno, "valores nacionales"), o el proyecto de unidad nacional en torno al mestizaje -que se planteó a inicios del siglo XX-, no haya asimilado completamente a varias identidades diversas.

Los Estados tienen características particulares, unos con rasgos unitarios, otros con rasgos federales, algunos centralistas, otros descentralistas, unos presidencialistas, otros parlamentarios. Esas estructuras institucionales cambian con el tiempo, pues hay ciclos donde el poder esta mas centralizado o descentralizado, y otros momentos que están enmarcados por las relaciones de poder entre los actores y elites nacionales, regionales y locales.

Luego de contar con un modelo de Estado centralista fuerte sustentado en el boom petrolero y bajo tutela de las elites militares, recién a inicios de la década del 90 el Estado ecuatoriano inició un proceso de descentralización. El Programa de Desarrollo Municipal (PDM) se financió con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y tuvo el apoyo técnico de la Cooperación Alemana, GTZ. Dicho programa daba créditos a los gobiernos locales a través del Banco del Estado. Con este programa se formuló la Ley de Modernización y la Ley del Distrito Metropolitano (1993) y luego las leyes del 15% y la Ley de descentralización y participación social (1997). En 1998 se aprobó la constitución que tuvo una amplia apertura para la descentralización.

En ese camino estaban en juego varios enfoques sobre lo que era la descentralización. Los Bancos multilaterales que financiaron varios programas tenían un enfoque neoliberal: buscaban mejorar la eficiencia del sector público, pero también descargar del estado responsabilidades hacia los gobiernos locales. Otros actores se plantearon asumir la descentralización como una solución dirigida a modernizar y democratizar el Estado, es decir un traspaso de poder, funciones y recursos hacia los gobiernos locales para que el gobierno esté más cerca de la ciudadanía, cuente con más participación, y con mayor equidad en la atención a las necesidades de vida de la población.

El proceso duró 16 años y tuvo avances y retrocesos, pero en el 2005 fue evidente que la descentralización estaba agotada. Si bien se elegían autoridades locales, había un limitado traspaso de competencias, aumentaron limitadamente los recursos y la participación ciudadana era parcial. Además los partidos políticos casi no entendieron la descentralización y esta era patrimonio de una tecnocracia reducida y de los organismos de cooperación; las elites y actores locales poco se interesaron; a estos no les interesaba tanto mayores competencias, cuanto recursos. Tampoco los gobiernos de turno tuvieron interés en impulsar la descentralización.

El ingreso a un período de inestabilidad política desde la caída de Bucaram y otros dos gobiernos y la crisis de los partidos políticos, puso en cuestión el modelo de Estado neoliberal. Se extendió la desconfianza de la población sobre las instituciones políticas y la democracia.

Y es que al perseguir el "Estado mínimo", bajo las leyes del mercado, las reformas neoliberales erosionaron las instituciones públicas y acentuaron los conflictos entre los grupos dominantes. Las elites del país disputaban los resortes del poder para aprovecharse de los recursos fiscales, especialmente de los que venían del petróleo. A nivel nacional el Estado perdió el rumbo, aunque los gobiernos locales trataron de protegerse del temporal buscando mejorar su gestión. Se dio una situación paradójica de un Estado sin rumbo, debilitado, con gobiernos locales que se modernizaban y respondían, mal que bien, a las demandas de su ciudadanía.

En este marco es que emergieron nuevas fuerzas políticas que planteaban la refundación del país. Luego de un largo proceso de crisis del Estado y del régimen democrático, se plantea un nuevo proceso constituyente, que creó un nuevo marco institucional del país en el 2008. También se aprobó un nuevo Código Orgánico de Organización territorial autonomía y descentralización, COOTAD, que entró en vigencia el 19 de octubre de 2010, mismo que aplica las orientaciones de la Constitución y establece las reglas de juego para la descentralización.

En este marco, este cuaderno busca aportar a la reflexión sobre la organización territorial del Estado. Se trata de un folleto que brinda elementos históricos, conceptuales, e institucionales, para comprender la actual organización territorial. Busca ser una herramienta que aporte con criterios para la reflexión que les permita a las autoridades, técnicos y líderes locales tener elementos de orientación para ubicarse en el nuevo escenario que genera la Constitución de Montecristi.

CONTENIDO

El Cuaderno tiene cinco capítulos o secciones y una sistematización sobre experiencias de gestión local:

- 1) Historia: se hace al inicio un recorrido por la historia del Ecuador para comprender los cambios en la organización del Estado en los territorios. La idea que cruza esta sección es que han existido periodos de centralización y otros de descentralización dependiendo del modelo de desarrollo y de las relaciones de poder entre los actores nacionales y locales.
- 2) Instrumentos conceptuales: se ubican las nociones básicas sobre descentralización, desconcentración y autonomías para el análisis del marco institucional. Aquí se examinan las diversas dimensiones de la organización territorial, lo político, lo administrativo y fiscal y las diferencias entre descentralización y autonomías y autonomía indígenas, tomando en cuenta el conflicto étnico en el Ecuador.
- 3) Descentralización 90 - 2006: se aborda los detalles de la descentralización desde los años 90, sus alcances, limitaciones y sus resultados. Se trata de identificar los nudos neurálgicos que tuvo este proceso, que pueden haberse resueltos con la nueva legislación o que se mantienen como problemas que aun no se resuelven. En ese sentido vale la pena comprender las causas o factores que siguen incidiendo en el país.
- 4) Constitución y COOTAD: se examinan los contenidos de la Constitución del 2008 y el Código de Organización territorial: en términos de la organización del Estado, tanto en sus definiciones y principios generales, como en los aspectos políticos, administrativos y fiscales. Se trata el tema de competencias y recursos.
- 5) Desafíos: a partir de la experiencia de un municipio local se puntualizan algunos desafíos que plantea la nueva organización del Estado para los Municipios.

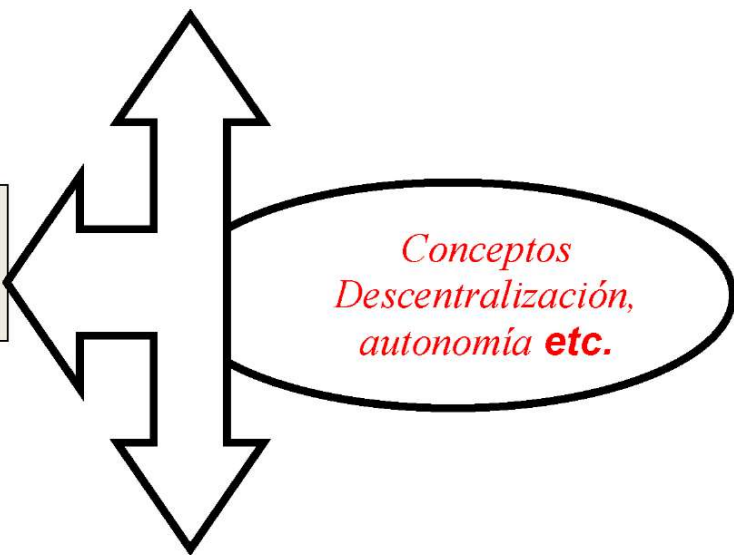
MAPA CONCEPTUAL

*DESAFÍOS
GOBIERNOS
LOCALES*

*CONSTITUCIÓN
COOTAD*

*Conceptos
Descentralización,
autonomía etc.*

*HISTORIA: MODELOS DE DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN DEL
ESTADO*



1.- BREVE HISTORIA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO

1.1 PERIODOS HISTÓRICOS

- Inicios república (30-60): con un modelo de desarrollo centrado en la producción agrícola tradicional basado en el trabajo indígena con poderes locales que giraban en torno a los hacendados y a la iglesia católica, el país tenía un problema crónico de falta de integración: cada economía local y regional giraba en torno a lo suyo e incluso había varias monedas. En ese marco en el gobierno se sucedían caudillos militares y civiles que buscaban equilibrar el poder de los tres departamentos centrados en Quito, Cuenca y Guayaquil. Solo las elites regionales, tenían representación en el parlamento y controlaban los municipios. La mayor parte de la población, formada por indígenas, no contaba para las decisiones.
- Gobierno Conservador (1860-75): esta fase cambió con la consolidación de las haciendas de la sierra norte, en donde vivía el mayor número de habitantes indígenas, pero también por el desarrollo del cacao que dio al estado central cierto poder de recaudación. El gobierno autoritario de García Moreno y la elite terrateniente debieron recurrir al poder de la iglesia católica para controlar el país. La dictadura Garciana duro quince años y fortaleció el centralismo estatal.
- Revolución liberal (1895-1915) Beneficiado por el segundo auge cacaotero en la cuenca del Guayas, el Estado pudo contar con recursos estables y pudo someter a los grupos terratenientes erigiéndose al mando del estado una nueva burguesía agroexportadora. Con el apoyo de un amplio sector popular, especialmente el costeño, Eloy Alfaro implementó reformas profundas que separaron el Estado de la Iglesia y organizaron las instituciones del Estado: el sistema educativo, las Fuerzas Armadas, la burocracia moderna, con presencia más amplia en el territorio.
- Crisis del cacao (1915-1950): la crisis del principal producto de exportación hundió el proyecto liberal y generó nuevamente un país regionalizado con economías centradas en la paja toquilla en el austro, las rudimentarias industrias textiles y las grandes haciendas que fueron lentamente modernizándose en la sierra norte y el arroz y la caña en la costa. Esto marcó una nueva etapa de descentralización del país que duró hasta los años 50
- Desarrollismo (1950-1980): La economía se recuperó con el banano y luego con el petróleo de los años 70, base sobre la cual se integró buena parte del país con carreteras, electricidad y servicios públicos. Se construyó un modelo de desarrollo que favorecía la integración del mercado interno en torno a la industria. Esto originó un Estado central fuerte con presencia en la economía y en las políticas sociales, con una amplia burocracia, escuelas, ejército, servicios sociales, programas de desarrollo, Estado que duró treinta años hasta inicios de los años 80. Esto fue la base de un estado centralizado dirigido por elites civiles y Militares.
- Neoliberalismo (1982-2005) con el retorno democrático liderado por Jaime Roldós la población se hizo muchas ilusiones. Pero vino una nueva crisis, en este caso por la caída de los precios del petróleo y por la deuda externa, la cual llevó a un giro el modelo de desarrollo y la organización del estado: se inició el periodo neoliberal. Este período se agotó a fin de siglo. Se inició una nueva fase (la actual) con Alianza País, un papel activo el Estado y una propuesta de desarrollo identificado con el Sumak Kausay.

Un resumen de esta historia veremos en el siguiente cuadro:

MODELOS DE DESARROLLO, GRUPOS DOMINANTES Y TIPO DE ESTADO

FASE	MODELO DE DESARROLLO	GRUPOS DOMINANTES	TIPO DE ESTADO
Agrícola tradicional	Centrado en la producción hacendaria	Elites regionales caudillos	Cuasi federal
		Elite terrateniente sierra norte e Iglesia	Autoritario Integrista
Liberal	Primario exportador	Burguesía agro exportadora grupos de clase media	Centralizado democrático
Desarrollo regional	Diversidad: agro exportador, industrial, manufacturero	Elites económicas y sociales regionales	Descentralizado
Desarrollista	Banano Petróleo Industria	Burguesía industrial monopólica	Centralizado
Neoliberal	Petróleo Bancos Diversificación exportadora y agro negocios	Burguesía financiera monopólica	Archipiélago: Instituciones modernas en océano de instituciones en condiciones precarias y cierta descentralización
Sumak Kausay	Combina petróleo, agro negocios y reactivación del aparato productivo	Sectores medios	Moderno y centralizado

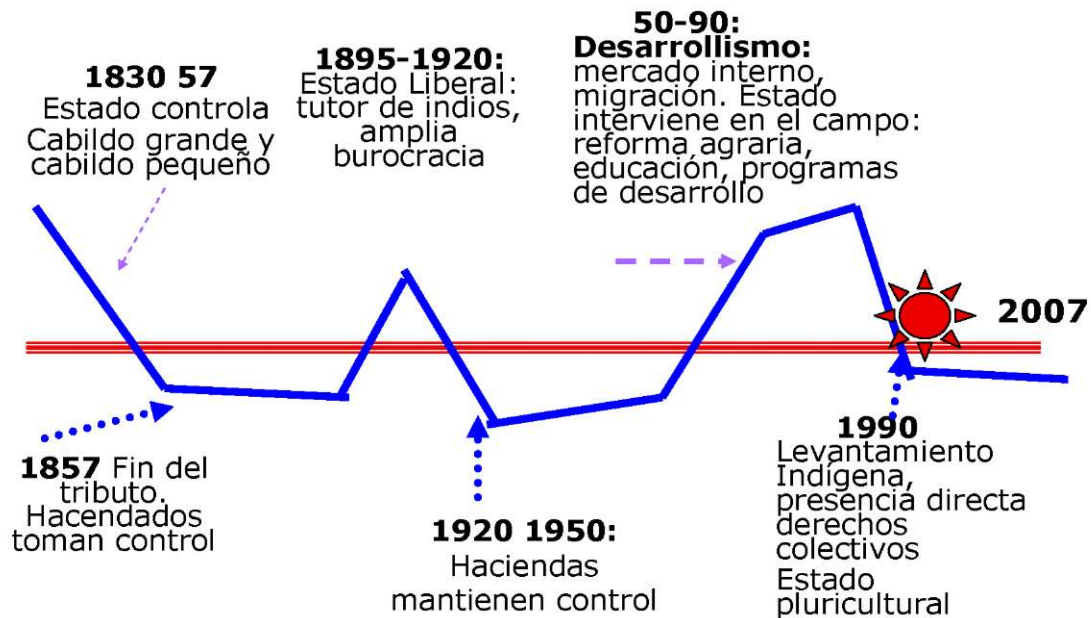
1.2.- DOS CONFLICTOS CLAVES

En esta breve historia es importante tener en cuenta que el estado ecuatoriano tuvo dos conflictos claves: el conflicto étnico y el conflicto regional.

Los patriotas trajeron sus ideas liberales de igualdad y libertad queriendo instalar la figura del ciudadano universal, sin embargo pronto las elites criollas retroceden ante la realidad. Simón Bolívar decretó la igualdad de los ciudadanos, pero pocos años más tarde constató que la eliminación del tributo implicaba la crisis fiscal de los Estados independientes, los cuales no tenían otras fuentes de financiamiento; por tanto restableció el tributo indígena, con lo cual se mantuvo separada la república de indios y la república de blancos; un régimen heredado de la colonia que excluía a los indígenas de los derechos.

Esto dura hasta el año 1857 con el gobierno de Urbina, que elimina el tributo. Para esa época, los terratenientes tenían suficiente poder en el campo para someter a los indígenas a sus haciendas mediante la servidumbre. Por ello Andrés Guerrero (1994) ubica que a mediados de siglo XIX la administración de la población indígena es traspasada del poder central a los terratenientes.

ESTADO INDIGENAS 1830 2007

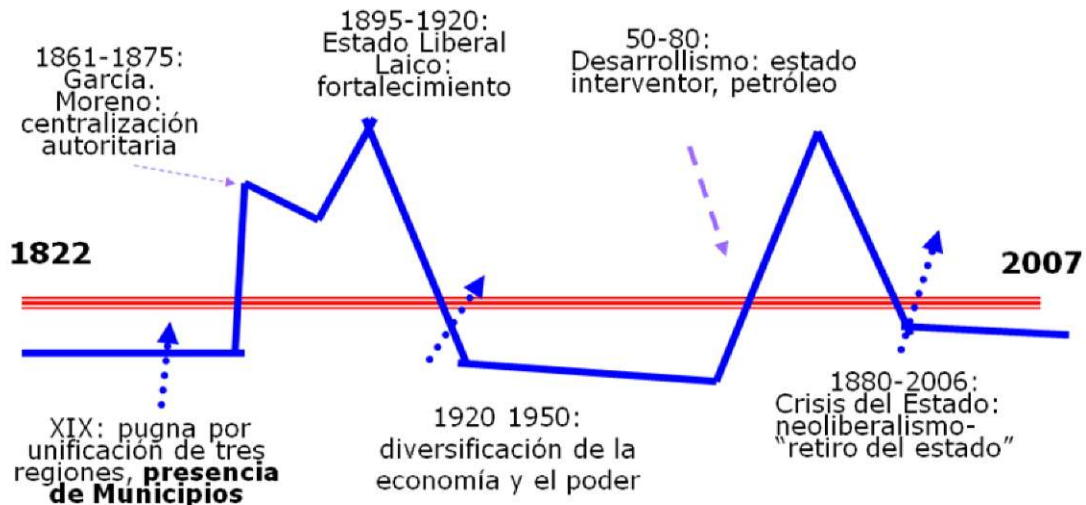


Los caciques indígenas eran la autoridad reconocida en la zona rural y los curas, gobernadores y burocracia mestiza controlaban las pequeñas ciudades y pueblos a través de los Municipios, que venían de la colonia. Esto cambió con el avance de las haciendas que les permite a los terratenientes subordinar a los indios mediante el huasipungo. Hasta hace pocos años los grupos indígenas mantendrían su importancia como fuente de mano de obra para las haciendas serranas y para las obras públicas. Las carreteras, ciudades e iglesias se levantaron con mano de obra indígena.

Hay que dejar sentado que al igual que la frontera étnica, la historia del Siglo XIX estuvo marcada por los conflictos regionales. La existencia de tres departamentos y de tesis federalistas hasta los años 60 revelaba la ausencia de un Estado unificado. No había carreteras ni medios de comunicación, y cada territorio vivía relativamente aislado. El Estado era débil, no tenía recursos y no llegaba a los territorios por lo que debía contar con los hacendados y los curas para que les cuiden el orden.

Este vacío de poder del Estado fue superado parcialmente por la dictadura integrista de García Moreno, basada en la fusión de la iglesia y el Estado. Para este presidente/dictador los Municipios eran la causa de la descomposición de la república y no solo nombró personalmente a los alcaldes desde Quito, sino que además fortaleció las provincias para restar poder a los municipios.

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN 1830 2007



1.3 EL SIGLO XX: AUGE Y CRISIS DEL LIBERALISMO

A finales del siglo XIX se da un nuevo ciclo de centralización por el auge cacaotero en la cuenca del Río Gayas que se convirtió en la zona más dinámica del país. En este nuevo período ascienden al poder los grupos de hacendados y exportadores de Guayaquil, beneficiados por la producción cacaotera. Eloy Alfaro, que lidera a los liberales, se esfuerza por integrar al país con el ferrocarril a fin de superar la disgregación existente y formar un mercado nacional integrado.

Las elites liberales ganan a los grupos terratenientes y conservadores de la sierra e imponen un nuevo tipo de Estado, separado de la Iglesia. El Estado se fortalece pues tiene ingresos fiscales por la exportación de cacao, que da estabilidad presupuestaria: con esos recursos se amplía el ejército profesional, la policía, las escuelas y la asistencia pública. También se amplía el número de provincias, municipios, y parroquias con entidades locales que controlan el territorio. Los indígenas se repliegan más a sus comunidades y el Estado liberal asume una actitud "proteccionista": los funcionarios y tenientes políticos tratan a los indígenas como menores de edad y ocupan sus tierras y utilizan la mano de obra; igualmente la Iglesia sigue cobrando diezmos y primicias a los indígenas. El liberalismo contaba también con un proyecto cultural que buscaba unir a la población ecuatoriana en base al mestizaje, homogenizando culturalmente a la población y procurando que los indígenas se integren perdiendo sus rasgos culturales.

Pero la crisis del cacao debilita a la oligarquía exportadora y al Estado. De nuevo vuelven los problemas fiscales y la falta de recursos para cubrir el presupuesto; mientras tanto en cada región surgen nuevos polos económicos: en la sierra norte industrias textiles, en Azuay la paja toquilla, en los Ríos y Guayas el arroz y la caña de azúcar. El Estado central se debilita y vuelven a aparecer proyectos liderados por elites regionales.

A nivel nacional emergen las capas medias, intelectuales y militares que realizan nuevas reformas en el país, así los gobiernos de los años 30 elaboran políticas para integrar a los indígenas. Una de las más importantes fue la Ley de Comunas que reconoce el derecho de organización de los indígenas. Será el marco institucional utilizado por las primeras organizaciones clasistas y de izquierda para movilizar a los indígenas por sus demandas.

1.4.- EL PERIODO DESARROLLISTA

Será a mediados de siglo cuando se cuente con un nuevo auge exportador debido al banano y luego al petróleo, y es aquí cuando se abre la etapa del modelo desarrollista. Se vive un proceso de modernización del mercado nacional, construyendo vías de comunicación, luz eléctrica y servicios públicos que permiten llegar a todo el país. Además el Estado se fortalece con la educación y los servicios sociales. En este período son los militares y sectores de la burguesía los que dirigen el país.

Atraído por el auge bananero la población indígena migra hacia la Costa debilitando sus lazos con sus comunidades de origen: se modifica la composición poblacional en el país, el litoral pacífico se convierte en la región más poblada y se produce un intenso proceso de urbanización en las ciudades intermedias y Guayaquil.

Durante el auge del banano la Amazonia seguía siendo "un mito" como le señaló el Presidente Galo Plaza, de manera que las poblaciones indígenas mantuvieron el control del territorio en buena parte del oriente ecuatoriano, afectados solamente por la presencia de congregaciones religiosas y cuarteles militares, que se habían instalado a propósito de la guerra con el Perú. La consigna de "Ecuador es y será país amazónico" y las fronteras dibujadas en los mapas, solo expresará un conflicto entre el imaginario de un país pequeño y la realidad de un débil control del Estado ecuatoriano sobre esa zona.

Pero será el petróleo descubierto a comienzos de los 70 que modificará radicalmente esta realidad; prácticamente todos los territorios de la Amazonía norte, controlada por las nacionalidades indígenas, será distribuido para la explotación de las empresas hidrocarburíferas, generando nuevos polos urbanos y atrayendo a miles de habitantes de la sierra, que entran a disputar los territorios indígenas.

Al mismo tiempo los militares realizaron un tenaz esfuerzo de demolición de las relaciones de servidumbre mediante la ley de reforma agraria, forzando a la modernización de los terratenientes y facilitando la organización campesino indígena. Estos recibieron minifundios en las alturas de los Andes, mientras los hacendados se quedaban con las mejores tierras en los valles. Esto hizo que la frontera agrícola de la sierra se expanda, recargando el uso del suelo con su consiguiente erosión.

Todo este proceso permitió que el Estado central se imponga sobre los poderes locales y logre una presencia en todo el territorio. En el sector rural la modernización llegó a través de programas de desarrollo en donde el indígena es reconocido como campesino que necesita crédito, asistencia técnica y capacitación para progresar en sus pequeños minifundios que producen los alimentos para el mercado interno.

1.5.- NEOLIBERALISMO

El retorno constitucional del 79 buscó legitimar este proceso con la democratización política y el voto a los analfabetos. Sin embargo pronto este intento tardío de ampliar los derechos, encontró su cuello de botella en el 82 con la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural (que se había analizado en el Módulo I). Las elites nacionales renunciaron a su proyecto de reactivar la producción nacional y conceder derechos sociales, como se había hecho en la etapa desarrollista, trasladando los costos de la

crisis a los sectores populares e indígenas. Estos se alejaron de cualquier posibilidad de integración al polo "moderno" de la sociedad y la economía, generándose formas de exclusión permanente.

El modelo neoliberal buscó modificar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, colocando a éste en el centro de la organización de la sociedad. El nuevo liberalismo busca por tanto ampliar los derechos civiles, restringiendo los derechos sociales; además hace una lectura estrecha de los derechos políticos, reduciéndoles al voto, en una visión procesual y elitista de la democracia. Pero este modelo tiene efectos colaterales no esperados: la democracia, al pasar por alto los derechos sociales, mina su propia base de estabilidad, pues pierde confiabilidad y legitimidad ante los ojos de la población.

Los partidarios del modelo aperturista y de mercado, buscaron el ideal de un "Estado pequeño y eficiente", pero en realidad terminaron por vaciar al Estado de los contenidos nacionales y democráticos. Por un lado se modernizaron funciones destinadas a facilitar las actividades del modelo (economía, finanzas, comercio exterior) por otro lado se abandonaron las funciones orientadas a la producción o a lo social (educación, salud, desarrollo rural). Fruto de estas reformas el Estado se convirtió en un archipiélago de aparatos modernos en medio de un océano de zonas grises sin recursos.

Ante esta situación el movimiento indígena y otros sectores sociales desarrollaron una amplia movilización y frenó el avance neoliberal. Varios hechos marcaron esta movilización, entre otras el Levantamiento del 90 o las movilizaciones ciudadanas que derrocaron tres presidentes. A la final el proyecto neoliberal se hundió y emergieron fuerzas que buscaron una refundación del país con una nueva Constitución, abriendo un nuevo período en el cual estamos transitando.

RECAPITULACIÓN

La organización territorial del Estado tiene qué ver con la distribución del poder y los cambios en el territorio. Es resultado de la correlación de fuerzas en cada etapa histórica. Se ha visto que el centralismo, la descentralización, o las autonomías, son fruto de procesos de lucha entre actores, y en donde está en juego el acceso a recursos y la capacidad de decidir sobre la vida y el territorio.

Debido a esta tensión social en cada etapa histórica el estado asume rasgos centralistas o descentralistas, esto depende de los modelos de desarrollo (modelo primario exportador, desarrollismo, neoliberalismo).

Se han dado dos conflictos claves en Ecuador: el conflicto regional y el conflicto étnico, los dos estuvieron presentes a inicios de la república y siguen gravitando actualmente,

En un contexto neoliberal se dio un proceso de reforma del estado que lo debilitó. Se dio un estancamiento económico, se restringió el gasto social, se produjo una crisis política, todo lo cual estuvo marcado por las políticas neoliberales.

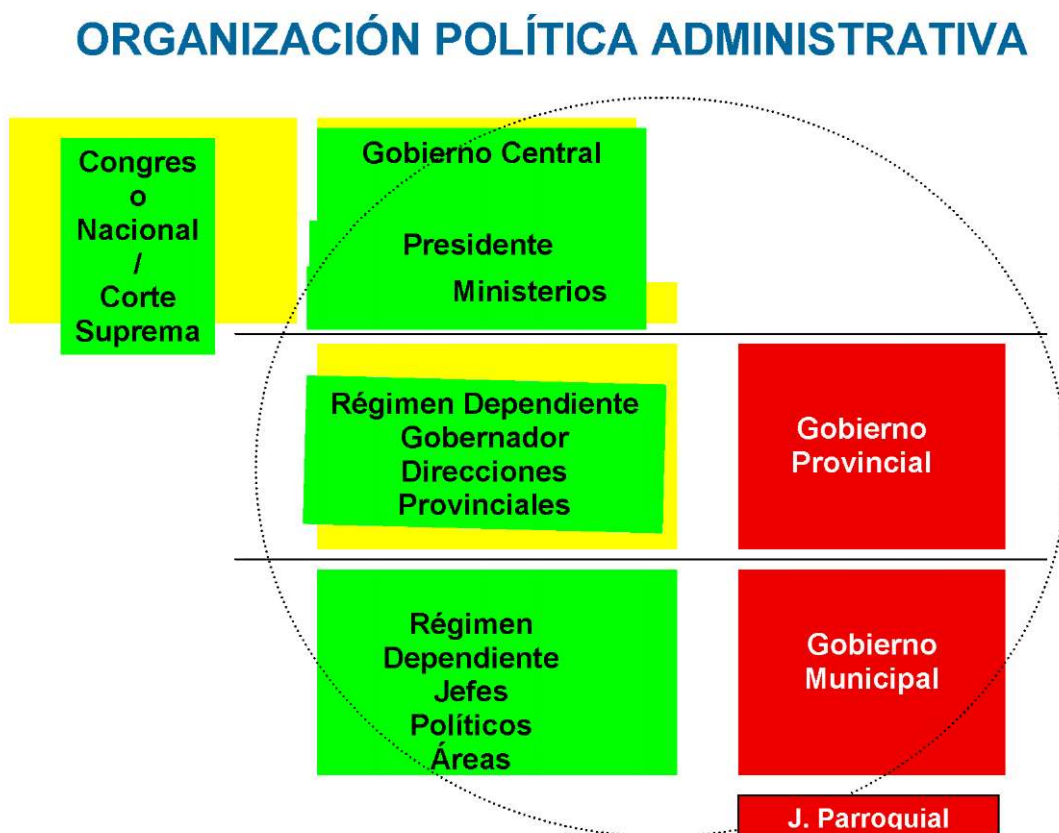
Un amplio movimiento social y político frenó el avance neoliberal y abrió un nuevo ciclo bajo una propuesta identificada con el Sumak Kausay con un rol activo del Estado en la economía y en las políticas sociales.

2.- ¿QUÉ ES LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO?

Es importante comprender el marco institucional del Estado. También hacer un repaso sobre algunas nociones o conceptos que son útiles para analizar la descentralización. Veremos algunas nociones.

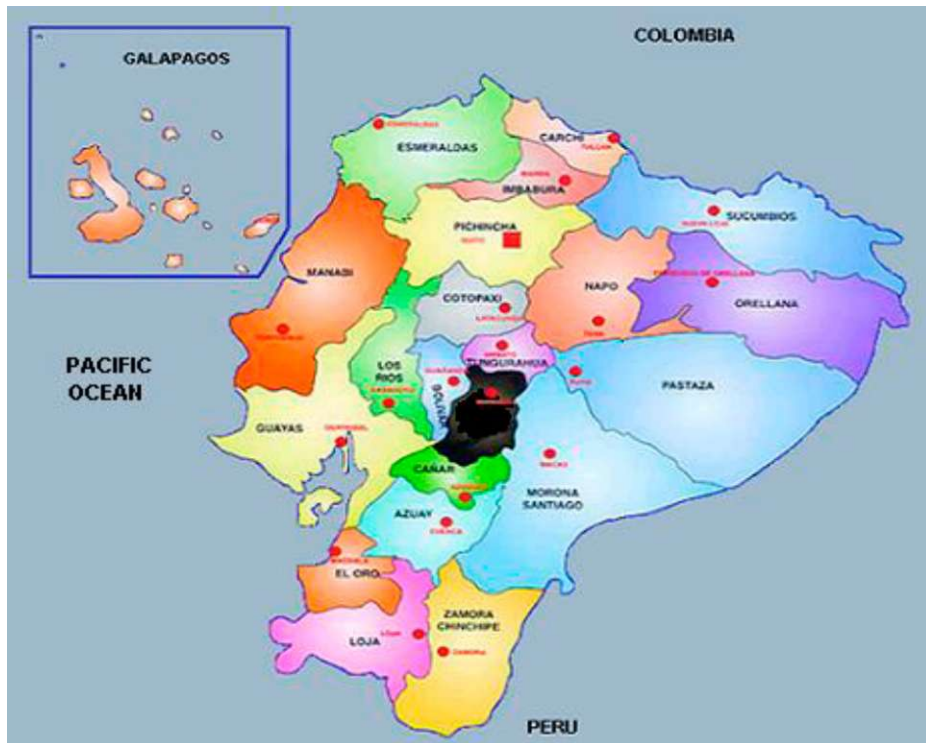
La organización territorial del Estado: se refiere a la forma en la cual el sistema político administrativo del Estado, o lo que se conoce como división política administrativa, se configura a nivel territorial, es decir "toda actividad que el Estado despliega y las instituciones que este crea con el propósito de tomar control de su territorio nacional" (Maiguashca, 1981, 357).

Esto se expresa en el siguiente grafico con la estructura institucional del Estado ecuatoriano.



La organización asume dos formas: la del Estado central con sus organismos dependientes y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) que son entidades seccionales. En el régimen central se cuenta con organismos a nivel nacional (los Ministerios), provincial (las direcciones) y cantonal (áreas). Entre los gobiernos autónomos descentralizados están los organismos o entidades territoriales. El Estado ecuatoriano que existió antes de la Constitución de Montecristi en el 2008 tuvo cuatro niveles: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

Estado se organiza en el territorio mediante estructuras nacionales y subnacionales que tienen su expresión en el territorio.



2.1.- ALGUNOS RASGOS

El carácter del Estado es unitario, rasgo que está presente en todas las constituciones. Tiene una estructura central y está organizado por ministerios con un fuerte carácter sectorial, lo cual segmenta la administración pública e impide una visión y gestión integradora del territorio.

Tradicionalmente el Estado ecuatoriano ha sido **presidencialista**, en donde el presidente tiene muchas riendas del poder, aunque se reconoce la "separación" de poderes en el ejecutivo, legislativo y judicial. Cuenta además con un régimen democrático, existiendo elecciones en todos los niveles del Estado.

La realidad del Ecuador es que el régimen central ha concentrado gran parte de las funciones, competencias y recursos, dejando competencias de servicios públicos al régimen seccional. En el siguiente cuadro se muestra cómo el Estado nacional concentró cerca del 80% de los recursos y gran parte de las competencias, mientras el gobierno provincial apenas tuvo el 4% de los recursos y funciones de construcción de obra pública, mientras los municipios controlan el 11% de los recursos y gestionan los servicios y las obras de urbanización. El 5% restante está destinado a los organismos de desarrollo regional -como CRM, CREA, PREDESUR y otros-.

En cada nivel de gobierno **hay el ejecutivo y el legislativo**, es decir el Presidente y los diputados, el Prefecto y los consejeros, el Alcalde y los concejales, el Presidente de la Junta Parroquial y los vocales.

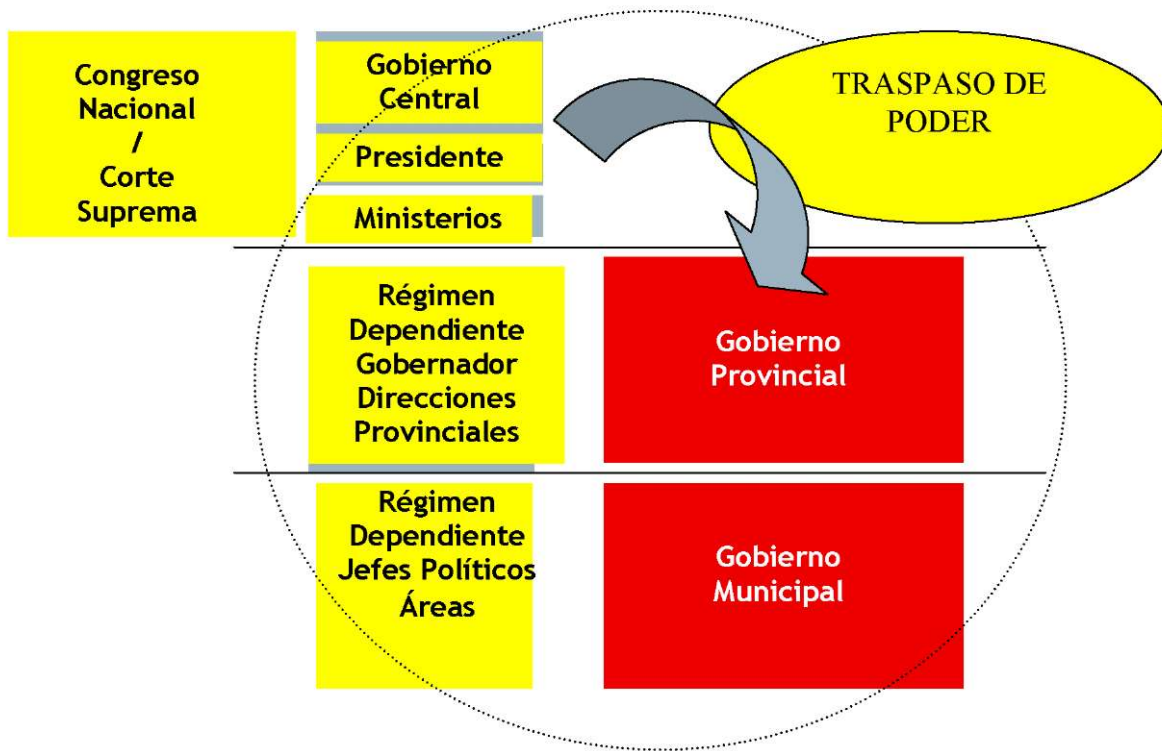
ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

	Entidad territorial	Funciones y competencias Ejecutivos	Recursos Fiscales	Representación
Nacional	Ejecutivo Legislativo Judicial	Seguridad interna y externa, finanzas, gobierno, energía, relaciones exteriores, salud, educación, ambiente, seguridad social,	80%	Elección Presidente, Congreso
Provincia 22	Consejo Provincial	Obras públicas provinciales	4%	Elección de Prefectos y Consejeros
Cantón 221	Municipio	Obras públicas y servicios públicos cantorales	11%	Elección de Alcalde y Concejales
Parroquia 780	Parroquia Rural	Planificación, participación Gestión y vigilancia		Elección de Junta Parroquial

2.2.- DESCENTRALIZACIÓN

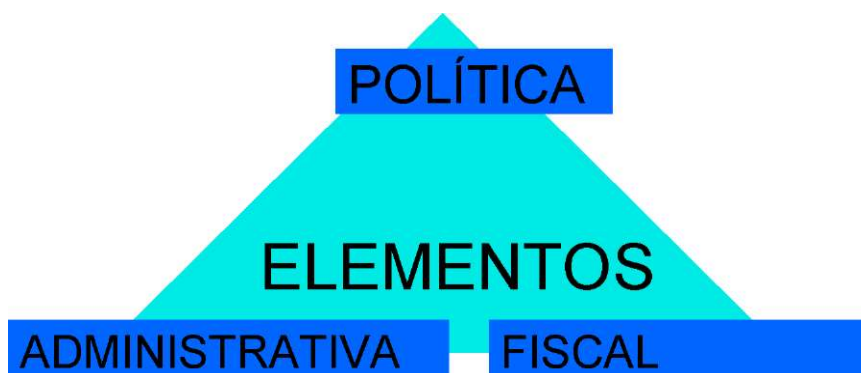
La descentralización es el proceso de reforma del Estado, según la cual se redistribuye poder en el territorio a los gobiernos locales autónomos.

DESCENTRALIZACIÓN



Tiene tres dimensiones:

- a) Política: la transferencia de la toma de decisiones a gobiernos seccionales.
- b) Administrativa: la transferencia de funciones y competencias.
- c) Fiscal: la redistribución de recursos.



Por tanto la descentralización es un traspaso de poder, porque las autoridades electas pueden tomar decisiones, tienen recursos, y cumplen una serie de funciones en su territorio. Cada gobierno local tiene personería jurídica para poder actuar.

La descentralización es un proceso que tiende a distribuir democráticamente la centralidad (es decir, el poder) al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la equidad social y territorial. Eso quiere decir que la descentralización no es un fin, sino un medio para unos fines determinados: mejorar la calidad de vida de las personas.

Algunos autores sostienen que los procesos de autonomía y descentralización son procesos paralelos y que la descentralización es un paso previo a la autonomía. Sin embargo hay que reiterar que autonomía y descentralización son diferentes. La autonomía implica un nivel mayor de poder en el territorio que la descentralización. Veamos entonces el concepto de autonomía.

2.3.- AUTONOMÍA

Se entiende por autonomía como la capacidad que tienen las instituciones de gobernarse a si mismo dentro de un ámbito territorial. Esta capacidad de gobierno incorpora la capacidad de la población de elegir o designar las autoridades, darse una legislación y contar con un sistema de justicia propio así como ejecutar competencias de carácter ejecutivo en un territorio determinado. Estamos hablando de una capacidad de gobierno que tiene una fiscalidad propia y legitimidad en la sociedad regional o local.

La diferencia clave entre un Estado autonómico con un Estado descentralizado es que en el primer caso hay varios cuerpos legislativos que pueden hacer leyes, es decir hay pluralidad legislativa, mientras que en el segundo el Estado nacional monopoliza la legislación, hay una sola legislación.

Albo y Barrios en un estudio sobre Bolivia plantean que la autonomía "consiste en incluir, en su estructura jurídica, órganos, funciones y competencias propias, parecidas a las del nivel estatal nacional, no por simple delegación sino con *autonomía*, entendida aquí preferentemente como su propio poder de *legislar para sí*" (Albo, Barrios, 56)

Habría que agregar que la autonomía política tiene autodeterminación, pero siempre acotada al ámbito territorial específico. Es decir la autonomía no implica separación de la entidad territorial del Estado nacional; la autonomía es básicamente capacidad de decisión y de autoridad en su jurisdicción, dentro del ámbito territorial. Es decir la autonomía tiene autodeterminación interna, no externa.

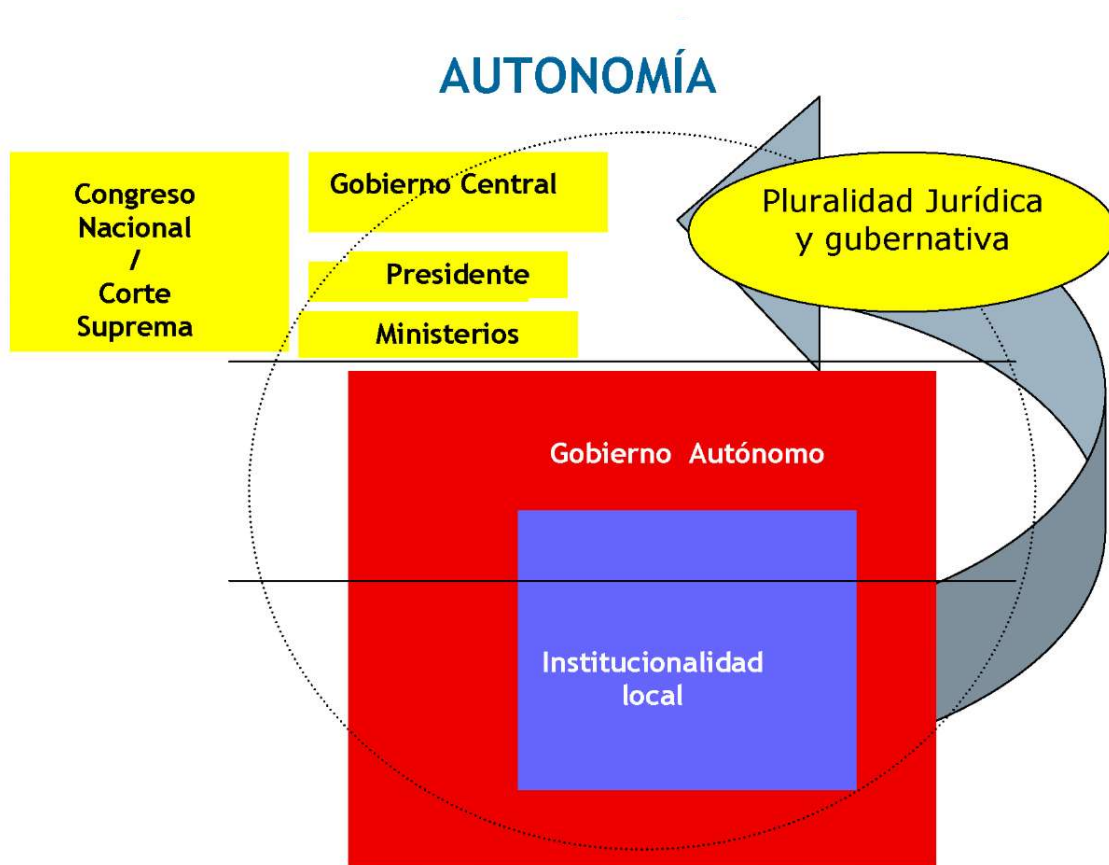
Esto es lo que ha sucedido con los casos de España y recientemente de Bolivia. En España con la vuelta a la democracia se establecieron las comunidades autónomas con las cuales se reconoció a regiones y pueblos que tenían diversas culturas, formas de organización u autoridad como los vascos, los gallegos o los catalanes. En Bolivia se concretaron formas de autonomía para los pueblos indígenas como los Aymaras o Kichwas en la constitución aprobada recientemente.

Habría que diferenciar esta autonomía "fuerte" de otras autonomías "blandas". Estas acepciones de autonomía son restringidas, pueden aplicarse a entidades territoriales que están limitadas por las normas del Estado Nacional. Así por ejemplo:

- Autonomía electoral: se entiende la capacidad que tiene la institución de nombrar sus propias autoridades, por ejemplo la población de un Municipio tiene el derecho de elegir su Alcalde.

Ejemplos de autonomías electorales en el Ecuador son los Municipios o C. Provinciales, donde el pueblo elige sus autoridades¹.

- La autonomía administrativa: es la capacidad de un órgano de tomar decisiones y tener representación dentro de los ámbitos y funciones establecidos por la ley nacional. Se habla de que los Municipios son autónomos. En este caso hay capacidad normativa administrativa, es decir ordenanzas o decisiones que regulan la ejecución de competencias que han sido previamente descentralizadas por el Estado.
- Autonomía financiera: se entiende la capacidad de financiar las operaciones de una entidad pública mediante recursos propios; así se mide el grado de autonomía financiera por el porcentaje de recursos del presupuesto obtenido por ingresos propios del ente territorial mediante tasas, impuestos o pago por obras y servicios.



¹ Hay entidades que tienen autonomía y que no son territoriales, como las Universidades

2.4.- AUTONOMÍA INDÍGENA

La autonomía puede ser reconocida a entidades territoriales por motivos culturales o étnicos. En este caso la autonomía reconoce la diversidad étnica existente, es decir a pueblos indígenas o afroamericanos. La autonomía étnica se da en tanto el Estado reconoce la capacidad de autogobierno de los pueblos o nacionalidades indígenas en el territorio. En el caso de los indígenas la exigencia de los pueblos se fundamenta en sus formas de vida, organización, autoridades y derecho, con una existencia como pueblos y nacionalidades anteriores a la del Estado nacional.

CONAIE define la autonomía como:

"La capacidad de decisión y control propio de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas en nuestros territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de las Autoridades Propias en coordinación con las autoridades centrales"

Díaz - Polanco concibe la autonomía como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales, bajo:

"Un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos (Díaz, 2003:151)

De estos aportes podemos señalar que la autonomía indígena es el reconocimiento por parte del Estado de los derechos territoriales, es decir el reconocimiento de la capacidad de autogobierno y toma de decisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su vida y territorio, con sistemas de gobierno propio sustentado en el derecho consuetudinario, usos y costumbres y con una identidad que se sustenta en la continuidad histórica de su presencia en la geografía del actual Ecuador.

Finalmente para enfatizar los elementos comunes y diferencias entre autonomía, autonomía indígena y descentralización se ubica el siguiente cuadro.

FORMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN EL TERRITORIO NACIONAL

	Legislativo	Régimen político	Territorio	Estructura
Descentralización	Monopolio legislativo nacional	Democracia electoral o representativa	El mismo ordenamiento territorial	Traspaso del poder a los gobiernos locales
Autonomías	legislación pluricultural	Democracia electoral o representativa	Puede o no reordenamiento territorial	Estado autonómico tiene una forma distinta que la de un Estado unitario
Autonomía Indígenas	Legislación Derecho Consuetudinario	Elección de autoridades en base a usos y costumbres o de formas democrática participativas	Puede o no reordenamiento territorial	Referido a la forma del Estado (Estado autonómico es distinto que la de un Estado unitario)

RECAPITULACION

A partir del análisis estructural realizado en este capítulo podemos concluir que el Estado Ecuatoriano presenta una serie de elementos que lo componen a partir de procesos históricos, como analizamos en el capítulo anterior. Sus rasgos centrales son: es unitario, presidencialista y tiene una fuerte presencia en el territorio a través de sus Ministerios y direcciones provinciales. Las entidades seccionales son más débiles.

Se ha examinado algunos conceptos que son útiles para nuestro estudio como autonomía, descentralización, autonomías indígenas, competencias y recursos y hemos tomado a modo de ejemplo Bolivia y España que tienen un sistema autonómico. Ecuador tiene su propia forma de organización distinta a la de esos países.

Es importante tomar en cuenta los rasgos que cada país asume, hacer un proceso de profundización y estudio, ya que sobre esta plataforma se construyen los procesos que tienen un impacto directo e indirecto en la vida de los Municipios del país.

El tema de las autonomías y la descentralización, si bien es asumido en la organización del Estado, es un asunto que tiene fuertes retos en sí mismo, y es necesario que los gobiernos locales, se adapten y asuman iniciativas para impulsar y animar la concreción de estos rasgos en el nuevo marco constitucional que revisaremos más adelante.

3.- DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, ALCANCES Y LIMITACIONES

3.1.- RECORRIDO 1990 2006

En los años 90, luego de una década de ajuste económico por las políticas neoliberales, los Estados de América Latina quedaron debilitados. Ante ello los gobiernos de América Latina se dieron cuenta que era necesario hacer reformas que permitieran fortalecer a los Estados. En Ecuador se planteó la modernización y descentralización. La ley de Modernización y la creación del Consejo Nacional de Modernización CONAM en 1993 fueron pasos en ese sentido aunque la descentralización no fue la prioridad. En realidad el CONAM aplicó una política de desmantelamiento del Estado, más que de descentralización.

A comienzos de la década del 90 se creó el Programa de Desarrollo Municipal, PDM, dirigido a modernizar los gobiernos seccionales y crear un marco adecuado para la descentralización. Los objetivos del PDM fueron fortalecer la autonomía financiera, administrativa y técnica de los Municipios y C. Provinciales. Años después se vería que ese objetivo no fue logrado debido a que la mayoría de gobiernos locales no logró reducir la dependencia económica del Estado Central y seguían viviendo de las transferencias fiscales.

En cuanto a los cambios legales podemos mirar los principales hitos en el siguiente cuadro:

ESTADO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Ley Modernización	1993	Su objetivo es la privatización a través del CONAM que también coordinará políticas de descentralización.
Ley de Distrito Metropolitano	1993	Establece régimen especial para Quito, amplía funciones del Municipio de la capital y promueve la desconcentración del gobierno local en distritos.
Ley del 15%	1997	Establece que el 15% del presupuesto del Estado sea transferido a los Municipios de manera gradual, fijando los criterios para su distribución.
Ley de Descentralización y participación	1997	Fija la descentralización como objetivo del Estado, plantea principios; ubica como finalidad la transferencia de recursos (15%) y funciones sobre tránsito y medio ambiente a Municipios. A C. Provincial le reconoce funciones en lo rural.
Constitución Política	1998	El Estado es caracterizado como pluriétnico y pluricultural. Mantiene esquema entidades territoriales: gobierno provincial-municipal y reconoce parroquias. Reconoce Derechos colectivos y Circunscripciones Territoriales indígenas. Amplia reconocimiento de derechos ciudadanos y participación. En cuanto a descentralización: todo es transferible, excepto relaciones exteriores, finanzas, seguridad externa e interna,
Ley de Juntas Parroquiales	1999	Se resuelve que las Juntas Parroquiales rurales se constituyan bajo elección popular con funciones de planificación, gestión de obras y vigilancia ciudadana, sin contar con presupuesto.

En la Constitución del 98 se planteó **"Todo es transferible, excepto gobierno, relaciones exteriores, finanzas, seguridad"**. La carta magna fue por tanto bastante descentralizadora, además reconoció regímenes especiales (como las Circunscripciones Territoriales indígenas, CTI) y derechos de participación ciudadana.

Sin embargo esta Constitución dejó vacíos y cometió errores: se estableció el traslado de competencias *una a una* lo cual creó un caos en el sistema de descentralización. Por otra parte dejó intocado uno de los problemas centrales, pues evitó legislar sobre el espacio intermedio que provocó desde el 99 un amplio debate nacional sobre autonomías.

En ese marco los resultados del proceso de descentralización fueron muy pobres:

- Descentralización Política: se reconoció elecciones en todos los niveles para la elección de autoridades locales, pero estas tienen una limitada capacidad de decisión. Las decisiones y los recursos están en las dependencias del Estado Central que tienen una lógica sectorialista y no territorial.
- Descentralización Administrativa: gran parte de las competencias siguen en el ejecutivo y apenas un pequeño número de competencias han sido transferidas (se calcula un 5% del total de competencias).
- Descentralización Fiscal: aunque se han incrementado los recursos, no más del 20% del presupuesto nacional, una quinta parte, está en lo local.

Si bien un grupo significativo de los gobiernos locales impulsaron procesos de modernización, de mejoramiento de su gestión y servicios, e inclusive algunos facilitaron la participación ciudadana, el proceso general de descentralización fue muy débil y parcial. En resumen en Ecuador 20 años de descentralización no sirvieron para mucho y el Estado siguió siendo centralista.

En ello incide que el Estado central tiene mucho poder económico: él administra la renta petrolera. Inclusive los grupos económicos más fuertes del país viven de los contratos con las diversas empresas del Estado y los ministerios y no tienen interés en descentralizar. En resumen no había interés en las elites nacionales de cambiar un "Estado" que les "da" resolviendo los problemas.

Hay otros factores que inciden en el fracaso de la descentralización: las políticas de ajuste acordadas entre el FMI y los bancos multilaterales y las elites locales que manejaron las finanzas vieron a la descentralización como un peligro para el déficit fiscal que podía generar el desorden en la economía; es decir la descentralización ya no era para finales de los 90 un tema político de distribución del poder sino un problema fiscal.

Finalmente hay que advertir que con el debilitamiento del Estado no hubo un "centro" capaz de regular lo que pasaba en provincias y cantones. Sin un centro fuerte fue difícil coordinar lo que hacían más de 1000 gobiernos locales, entre Consejos Provinciales, Municipios y Juntas parroquiales. Se generó una cierta fragmentación en la gestión pública.

3.2.- EL ESTADO ANTES DE MONTECRISTI

Este Estado que se debilitó en el período neoliberal, perdiendo las funciones de rectoría en política pública, conformó un archipiélago institucional. Esto se expresó en algunos rasgos antes de la Constituyente del 2008.

- a. Debilidad de la rectoría estatal: no tiene ni norte ni rumbo ni capacidad de impulsar una propuesta de desarrollo.

- b. Descentralización frustrada: pese a los cambios legales, el Estado no fue capaz de descentralizarse y se mantiene un esquema sectorialista, en donde cada ministerio hace lo que quiere sin que haya coordinación con los gobiernos locales.
- c. Superposición institucional: por ejemplo, en el sector rural donde se superponen comunidades Juntas Parroquiales, Municipios y Prefecturas haciendo lo mismo.
- d. Las tendencias económicas llevan a una desigualdad entre regiones acentuando las diferencias ciudad-campo, barrios ricos-barrios pobres, regiones ganadoras y regiones perdedoras.
- e. Vacío del gobierno intermedio: se nota la ausencia de un gobierno territorial que mire las potencialidades del territorio como unidad. No hay coordinación entre Prefecturas, Gobernaciones, ODR y cientos de dependencias públicas.
- f. Clientelismo: se afirman los arreglos y relaciones personalistas de entrega de obras por votos.
- g. Organismos seccionales se mantiene un sistema en donde ciertos grupos se toman el poder y no admiten la participación de los actores de la sociedad civil.
- h. No existen un sistema de competencias que defina las reglas de juego y el papel de cada entidad territorial.
- i. Sistema fiscal inequitativo: los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, afectando a las zonas rurales y regiones rezagadas sin poder político.

En resumen se puede señalar que la modernización emprendida por el neoliberalismo no tuvo mayores frutos. Ni el Estado se redujo, ni se descentralizó. El estado central se debilitó. El resultado es la existencia de una tendencia de fragmentación institucional. Ante esta situación se dio un proceso constitucional que planteó una nueva organización del Estado.

RECAPITULACION

En este apartado podemos ubicar cómo los procesos políticos-históricos de nuestro país se van tejiendo con las propuestas estructurales existentes, dando como resultado esquemas de descentralización como la que ha existido en el país en las últimas dos décadas.

Se examinó la evolución del marco legal en los años 90 y a inicios de esta década, examinando los resultados de la descentralización tanto en el aspecto político, como administrativo y fiscal.

De allí que muchos de los problemas del Estado ecuatoriano, en particular su fragmentación institucional, se mantuvieron hasta la nueva Constituyente de Montecristi.

Hay que abalizar estas características para ver si el nuevo marco institucional que se crea con la Constitución y el COOTAD ayudan a resolver los problemas acumulados en el Ecuador.

4.- LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD

A partir de la constituyente de Montecristi en el 2008 se expidió una nueva Constitución que introduce algunos cambios en la organización territorial del Estado. Estos cambios se concretizan en el Código de Organización Territorial de Autonomías y Descentralización. A continuación se analizan los principales contenidos de los dos cuerpos legales.

4.1.- CONSTITUCIÓN

Los contenidos de organización territorial en la constitución de Montecristi del 2008 fueron:

Forma de Estado: hay un acuerdo en mantener la forma unitaria, pero también se integra la plurinacionalidad y el gobierno de forma descentralizada, de manera que la Constitución recoge de manera flexible características del Estado que son aparentemente contradictorias.

Art. 1.-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.

Un segundo aspecto tenía que ver con el **rol del nivel central:** la mayoría de asambleístas cuestionaron las reformas neoliberales que habían debilitado al Estado. En este sentido se buscó recuperar el rol del Estado frente al mercado, dándole funciones claras en torno a la economía y la redistribución de la riqueza. Se opta por un Estado activo, fuerte, que garantice un nuevo modelo de desarrollo -el *Sumak Kausay*- con equidad, respeto al medio ambiente y desarrollo productivo.

Este rol del Estado se advierte en el Art. 261 en la responsabilidad del Estado en la planificación, pero también en las competencias exclusivas: defensa, relaciones internacionales, registro civil, planificación, política económica, educación, salud, seguridad social y vivienda, áreas protegidas, manejo de desastres, espectro radioeléctrico, comunicaciones, puertos y aeropuertos, recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y bosques. Como se verá en el COOTAD a esto se suma la definición de áreas estratégicas.

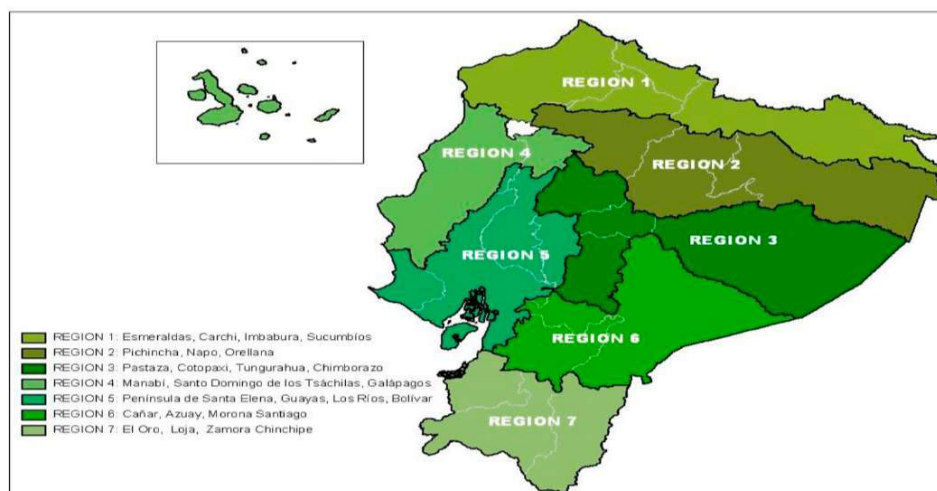
Otro tema tiene que ver con las entidades territoriales: cuántos niveles de gobierno se deben establecer y la creación de las regiones como quinto nivel de gobierno. Para la nueva administración de Alianza País y en particular para la Senplades la región es indispensable como quinto nivel de gobierno, como entidad territorial con capacidad de intervenir en el desarrollo y coordinar los gobiernos locales. Hubo resistencias a esta postura pues los gobiernos locales consideran que la región no se puede imponer desde arriba y que un país pequeño como Ecuador crear un nivel adicional, un quinto nivel, crea una nueva instancia burocrática sobre los cuatro niveles de gobierno ya existentes.

Finalmente la mayoría de la Constituyente llegó a un acuerdo en el cual se aprobó la siguiente estructura territorial:

242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico- culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Para conformar las regiones se estableció que dos o más provincias -con más de 20.000 Km² de superficie y el 5% de la población nacional- podrían formar regiones autónomas por iniciativa de los gobiernos provinciales (Art. 244) Para hacer una región se necesita un estatuto aprobado por una mayoría de votos (Art. 245). El plazo para conformar regiones sería máximo en 8 años (Transitoria primera, num. 9)

La región tendría como competencias: planificar el desarrollo regional, cuencas hidrográficas, tránsito, sistema vial, actividades productivas, seguridad alimentaria.



En principio las regiones se vieron como amenaza para los C. Provinciales, que se creaban para sustituirlos, pero a la final la entidad provincial se mantuvo. Lo que si cambió fue su estructura: en el Consejo legislativo provincial ya no están los consejeros electos sino los Alcaldes y representantes de Juntas parroquiales, de manera que la entidad provincial se convierte en un instrumento de coordinación de los gobiernos locales. Según el Art. 252 el Consejo provincial estará compuesto por el Prefecto por votación popular, junto con los alcaldes y representantes de las juntas. Las competencias se limitan a planificación, vías, obras en cuencas de ríos, gestión ambiental, riego, actividad agropecuaria y productiva

Se mantiene la estructura y funciones de los Municipios, prácticamente no se los toca. Sus competencias son planificar el desarrollo y ordenamiento territorial, control sobre el uso y ocupación del suelo, vialidad urbana, servicios públicos, tránsito y el transporte, infraestructura física, patrimonio, catastros, control de ríos, lagos y lagunas, explotación de materiales pétreos, bomberos y registro de la propiedad.

Una novedad es el fortalecimiento de los Distritos Metropolitanos. Municipios con más del 7% de la población podrán conformar distritos, para lo cual se seguirá el mismo procedimiento de las regiones -es decir aprobación de estatutos propios, mediante consulta-. Así se establece:

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos... con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

El Distrito asume funciones de región, provincia y municipio ampliando sus funciones y competencias:

Art. 266.-... Ejercerán competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y provinciales y regionales.

A las Juntas Parroquiales creadas en el 2000 se los reconoce como gobierno local y se les fortalece sus funciones y competencias. Así estas asumen planificar, construir y mantener la infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de las parroquias, aparte de la participación y el control social (Art. 267)

Un aspecto que generó debate fue el de la plurinacionalidad y los derechos indígenas. Uno de esos derechos es el de autogobierno que está reconocido a través de la figura de Circunscripciones

Territoriales Indígenas: en la Constitución anterior se creó esa figura pero nunca se aplicó. Los indígenas amazónicos esperaban que se reconociera su territorio a partir de lo que ellos ocupan en la práctica desde hace generaciones; estos territorios tienen fronteras que desbordan los límites de provincias o cantones. Sin embargo la Constitución solo reconoció las CTI en el marco de la división política administrativa del estado. Resolvió:

257.- Podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.... Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

Es decir se aprobó las CTI en base a la división política existente, con esto, se optó por que sean las entidades territoriales a nivel provincial, cantonal o parroquial las que adopten las competencias de gobierno indígena y garanticen los derechos colectivos.

En cuanto a la descentralización administrativa se introduce cambios importantes creando un sistema nacional de competencias (Art. 239) y un órgano, el Consejo Nacional de Competencias, que resuelva los conflictos. Estos cambios resuelven la pésima experiencia anterior donde los gobiernos locales pedían competencias una a una y no se sabía que hacía cada gobierno.

En cuanto a la descentralización fiscal, se estableció un 15% de ingresos permanentes y no menos del 5% de los ingresos no permanentes del Estado central (Art. 271). Por otra parte se estableció la asignación del presupuesto según población, Necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de niveles de vida y esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 272) Este tema despertó bastante polémica y es de especial interés de los gobiernos locales.

En cuanto a la participación, que es un tema clave para la descentralización, porque refuerza la distribución de poder hacia la sociedad civil, se dio un avance sustancial con el reconocimiento de diversos tipos de democracia, profundizando el enfoque de derechos y contemplando un diseño institucional suficiente para el desarrollo de iniciativas tanto en el plano de la autonomía de los actores sociales como en relación con el Estado, las políticas públicas y la democracia. En el plano local se plantean derechos de intervención en la planificación, el presupuesto participativo o la consulta, sobre temas que preocupan a la ciudadanía, con la silla vacía. Además se reconocen instancias de participación como asambleas, consejos de planeación, comunidades indígenas, etc. La participación está vinculada al ciclo de las políticas públicas: deliberación de políticas, decisión de políticas, planificación, gestión y control.

En síntesis la Constituyente avanza en la caracterización y el rol del Estado, en el reconocimiento de los derechos territoriales étnicos, en el posicionamiento de los distritos metropolitanos, en la participación, en el sistema de competencias, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial. Genera un quinto nivel de gobierno que complejiza más la institucionalidad en un país pequeño como Ecuador, apostando por las regiones. Además deja para el proceso legislativo temas que permitan operativizar la Constitución.

4.2.- COOTAD²

Como ya hemos analizado, la Constitución de la República del Ecuador 2008 dispone que el órgano legislativo promulgue una ley que regule la descentralización territorial y el sistema de competencias. Esta ley lleva por nombre Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y es importante mirar que también incorpora el tema fiscal. Este Código es de singular importancia para este proceso de formación de la ESGP, y para el proceso de cada uno de los Cantones, ya que agrupa en un solo a las leyes sobre Régimen Municipal, Régimen Provincial, Juntas Parroquiales, Descentralización 15% del Presupuesto.

Esta ley, contiene 598 artículos, divididos en nueve títulos, entro en vigor el 19 de octubre de 2010 mediante su publicación en el registro oficial (RO-S 303: 19-oct-2010). A continuación un breve análisis de los prenombrados artículos.

En su Título primero, este código contiene los principios generales para regular **"la organización política administrativa del Estado" (Art. 1 del COOTAD)**. Como objetivos en su artículo 2 plantea la **autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, el fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de niveles de gobierno, la organización territorial entre otros**. Luego se establece de igual manera los principios (Art.3): **unidad, solidaridad, coordinación, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial y la participación ciudadana**.

Podemos observar con claridad la articulación de esta ley con los preceptos de la Constitución, y la injerencia que tendrán en la vida cotidiana de los Municipios y Juntas Parroquiales que son de particular interés para este proceso de formación.

Los fines de esta ley conforme a su artículo 4 son:

- **el desarrollo equitativo y solidario;**
- **la garantía y goce de los derechos**
- **el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;**
- **la recuperación y conservación de la naturaleza;**
- **la protección y promoción de la diversidad cultural;**
- **la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;**
- **La obtención de un hábitat seguro y saludable;**
- **El desarrollo planificado participativamente para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza**

El Código desarrolla el concepto de autonomía y sus diferentes alcances.

En su Artículo 5 nos define a la Autonomía como **"el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes"**.

Se entiende a la **Autonomía Política** como **"la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado y circunscripción especial para impulsar formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial"**. La **Autonomía Administrativa** como **"el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones"**. La **Autonomía Financiera** como la que se **"expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, autónoma y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos"**.

² Este apartado ha sido realizado por Ivonne Dávila. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Local y Territorio, FLACSO Ecuador

En el mencionado Código, se desarrolla la organización territorial definida en la Constitución, misma que comprende regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Para cada una de estas unidades territoriales se definen requisitos para su creación que invitamos a ustedes para que sigan profundizando y discutiendo en sus espacios institucionales y de participación (Art. 10 al 27 del COOTAD).

Por su parte, el Art. 28 del COOTAD, determina que cada circunscripción territorial tendrá un **gobierno autónomo descentralizado**, siendo estos: **las regiones; las provincias; los cantones o distritos metropolitanos; y las parroquias rurales; las circunscripciones territoriales étnico-culturales podrán conformarse en las parroquias rurales, cantones y provincias; y Galápagos.**

Se propone la conformación de regiones (Art. 30 al 32 del COOTAD) para integrar la gestión de zonas más amplias, de manera que a través de un nivel de gobierno de mayor escala, se agrupen territorios provinciales y se facilite la planificación y gestión de políticas de desarrollo. Se plantean regiones equilibradas, en términos poblacionales, de infraestructura, económicos, y recursos naturales. Se regula la **elaboración de un estatuto autonómico ratificado en consulta popular** por las provincias que autodefinan conformarse como región autónoma.

El Código, trata sobre los *Gobiernos autónomos descentralizados en su título III*, establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se define su naturaleza jurídica, sede y funciones, órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

El Código en su artículo 29 determina tres funciones en cada uno de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados: ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana.

Así los consejos provinciales a más del prefecto y viceprefecto, estarán integrados por los alcaldes, o concejales en representación de los cantones; y representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales (Art. 43, 44, 45 del COOTAD).

Se consolida, a través de la especificidad de las funciones, la **figura del gobierno municipal**, ratificando su rol preponderante en la organización y uso del suelo cantonal y, por ende, en el desarrollo de su circunscripción (Art. 53 y siguientes del COOTAD).

Para las **parroquias rurales** el Art. 63, 64 y 65 de este cuerpo legal, crea un **marco normativo más desarrollado** que aquel que constaba en la antigua ley que las regulaba, asumiéndolos como gobiernos autónomos descentralizados.

Sobre los Regímenes especiales el Código en su artículo 72 establece, que son tales los Distritos Metropolitanos Autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental.

- Los Distritos Metropolitanos Autónomos constituye un componente estratégico del proceso de reestructuración para impulsar la equidad, solidaridad y bienestar de los territorios, conforme al artículo 73 se establecen por razones de concentración demográfica y de conurbación, ejercen las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales. Su conformación está regulada en los artículos 74, 75 y 76 para lo cual se elaborará un proyecto de ley de creación del distrito y un proyecto de estatuto de autonomía.
- Dentro del tema de Autonomía, destacan las *Circunscripciones Territoriales de Comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, Afroecuatorianas y Montubias* – establecidas a partir del artículo 93, donde se establece su naturaleza, conformación,

funcionamiento. El objetivo es impulsar la construcción del carácter plurinacional y pluricultural del Estado, reconocer las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales.

- *La Provincia de Galápagos* como otro régimen especial, tal como lo establece la Constitución en su artículo 258, se puntualiza la creación del régimen especial de la provincia de Galápagos en razón de las particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; y, de forma transitoria, establece la integración y funciones del Consejo de Gobierno de esta provincia y de su Secretaría Técnica según el artículo 104 del COOTAD.

En la actualidad se denota una mejoría en cuanto al tema de descentralización, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización regula un sistema nacional de competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, y que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central.

De esta manera, no solamente el gobierno central tiene el deber de transferir las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sino que éstos deberán asumir progresivamente un conjunto de competencias propias de su nivel.

Para la aplicación de este esquema de descentralización y desconcentración el Código establece en todo su Título V, lo siguiente:

- a) Establece conceptos de competencias, competencias exclusivas, adicionales, residuales, así como su concurrencia (artículo 113, 114, 115, 149, 150);
- b) Crea el Consejo Nacional de Competencias, que estará a cargo principalmente de regular la transferencia de las competencias, la gestión de competencias concurrentes, la asignación de las competencias adicionales y de las residuales y la resolución de los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias (a partir del artículo 117);
- c) Especifica la normativa para las comisiones técnicas de costeo de competencias (123);
- d) Regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias (a partir del artículo 151);
- e) Norma el procedimiento de transferencia de competencias (a partir del artículo 154); y
- f) Detalla el proceso de intervención en la gestión de competencias (a partir del artículo 157);.

En cuanto a los *Recursos Económicos*, establece con claridad, tanto el monto total de la participación de los gobiernos autónomos en el presupuesto general del Estado, como la fórmula de distribución. Respecto al monto de participación en el presupuesto fiscal se establece que se transferirá a los gobiernos autónomos el 21% de ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes correspondientes al Estado central (artículo 192).

Se opta por un modelo de distribución, a través de los siguientes pasos:

- a) La estratificación de los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel según su producto interno bruto territorial por habitante.
- b) El cálculo de los recursos necesarios de cada gobierno autónomo descentralizado para cubrir los costos de las competencias exclusivas constitucionales ajustados a la realidad territorial.
- c) El cálculo de la capacidad fiscal de cada gobierno autónomo descentralizado en relación con su potencial, a fin de incentivar el esfuerzo fiscal.
- d) El cálculo de la brecha de financiamiento por habitante, en base al gasto estandarizado, menos la capacidad fiscal.
- e) El producto de multiplicar la brecha de financiamiento por el número total de habitantes del gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

Finalmente y tras este análisis, podemos decir que este nuevo esquema de descentralización, autonomía y organización territorial, comprendido tanto en las reformas constitucionales como en el

contenido del COOTAD , constituye un cambio radical y un desafío trascendental para la transformación social, económica y democrática del Estado ecuatoriano, y un cambio determinante en las estructuras y competencias para los Municipios que tienen un gran reto y un buen trecho por recorrer en la concreción de este alentador marco orgánico.

RECAPITULACION

Se analizó en esta sección la Constitución y el COOTAD. Los dos cuerpos jurídicos son coherentes entre sí, es decir el COOTAD operativiza y concreta los artículos de la Constitución, incluso mejora el texto desde el punto de vista conceptual y en cuanto deja claro las normas para el proceso de organización territorial.

El Código establece reglas de juego muy claras en relación a las funciones y competencias de cada nivel de gobierno. También en cuanto a la conformación del sistema de competencias y de lo fiscal, aspectos muy polémicos en el anterior marco constitucional.

Hay que señalar que el tener normas claras no significa que sean las mejores. La Asamblea tiene su propio enfoque de autonomía y descentralización. Por ello es importante analizar en detalle el COOTAD, para ver si el fortalecimiento del Estado central, permite el fortalecimiento de los gobiernos seccionales.

BIBLIOGRAFÍA

Assies, La Descentralización en Perspectiva, en Assies ed, Gobiernos Locales y reforma del estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, 2003, 13 34

Báez Sara, Ospina Pablo, Ramón Galo,
2004, Una breve historia del Espacio ecuatoriano, Curso de Desarrollo Local, Terranueva, Comunidec, IEE, Quito, unidad 2, 43 185

Bustamante Fernando,
1999, Las Políticas de las autonomías, Ecuador Debate No. 48, Caap, Diciembre.

CONAIE, 1998, Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador, Quito.

Deler, Jean Paul,
1987 Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930, en Manguashca, Juan, Historia y región en el Ecuador, 295 354

Démelas, Marie Danielle,
2003. La Invención política, 1992, IFEA IEP, LIMA,

Díaz Polanco Héctor Los dilemas del pluralismo, en Pueblos indígenas Estado y democracia, Dávalos Pablo, CLACSO 2005

Faust, Joerg, y otros, Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador, IAD 2005

García Linera,
2005, ESTADO MULTINACIONAL, el juguete rabioso. Edit. Malatesta, 11 54

Guerrero, Andrés,
2003 El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura. *En* Etnicidades. Andrés Guerrero, comp. Pp. 9-60. Quito: FLACSO.

Guerrero Fernando Ospina Pablo,
2004, "El Poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos", IEE, Clacso

Ibarra, Hernán, descentralización del Estado y poder local, Revista Síntesis Madrid, 2001

Manguashca Juan,
1994 El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 1830 1895, en Manguashca Juan, editor, Historia y región en el Ecuador Flacso, Cen, Cerlac 1994, Quito pp355 425

Manguashca, Juan, North Lisa,
1991 Orígenes y significado del velasquismo, 1920 1972, en Rafael Quintero, ed. La cuestión regional y el poder, Quito, Cen Flacso, York University,

Ojeda, Lautaro, La Descentralización en el Ecuador, Ceplaes, Quito, 2000, Abya yala, Quito.

Ramón, Galo
2004, Estado, región y localidades en el Ecuador: 1808-2000, en Báez, Sara, Ospina Pablo y Ramón Galo, Una Breve Historia del Espacio ecuatoriano, Camaren, IEE, Terranueva, Comunidec, 105-188

Toledo, Víctor, Políticas indígenas y derechos territoriales en A. latina 1990 2004, en Pueblos indígenas Estado y democracia, Dávalos Pablo, CLACSO 2005

Velásquez Fabio, La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática, en Carrión Fdo. Procesos de Descentralización en la comunidad andina, Flacso, Quito, 2003

Leyes

Ley de Descentralización y Participación Social, 1998 Constitución Política del Ecuador, 2008
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Segundo Debate,
www.asambleanacional.com

Bid, 2004, Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas, Ecuador