



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA DE LA  
REPÚBLICA DE ECUADOR

“IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL  
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
REGIONAL DEL ECUADOR”

ANDREA PAOLA ROBELLY VÁSQUEZ

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO

QUITO, NOVIEMBRE 2015

Quito, a 02 de octubre de 2015

Doctor

Manuel Jiménez Moreano

**SECRETARIO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**

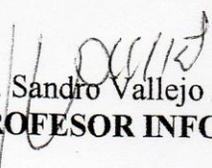
De mi consideración:

Con relación a su atento oficio No. 415-SJG-015 de 17 de septiembre de 2015, mediante el que se me comunica que he sido designado como profesor informante de la Tesis de Disertación de Abogacía intitulada "**IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL DEL ECUADOR**", elaborada por la señorita ANDREA ROBELLY VASQUEZ, previo a la obtención del título de Abogada, me permito poner a su consideración el siguiente informe:

La Tesis remitida cumple con los requisitos metodológicos formales necesarios en este tipo de investigaciones. La investigación se centra en el análisis de un proceso complejo de descentralización en el nivel regional, que en el próximo año, probablemente ocupe un lugar preponderante en el debate jurídico y político en materia de descentralización, cual es el relativo a la conformación de las Regiones dentro de la organización territorial. La Tesis está suficientemente sustentada y el análisis es adecuado. Las fuentes consultadas permiten concluir que la investigación ha sido seriamente realizada.

Por los argumentos expuestos, considero que la tesis merece ser aprobada con la nota de DIEZ SOBRE DIEZ.

Atentamente,

  
Dr. Sandro Vallejo Aristizábal  
**PROFESOR INFORMANTE**

Quito, 26 de octubre de 2015

Señor Doctor

Manuel Jiménez Moreano

SECRETARIO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador**

Presente

De mi consideración:

Mediante Oficio No. 415-SJG-15 de 17 de septiembre de 2015, hace de mi conocimiento la decisión del señor Decano de la Facultad de Jurisprudencia, de designarme Profesor de la Disertación intitulada "IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL DEL ECUADOR", elaborada por la señorita ANDREA ROBELLY VÁSQUEZ, dentro del trámite de titulación y previo a la obtención del título de Abogada.

Al respecto, cumpla con informar lo siguiente:

- 1.- El trabajo investigativo está conformado por tres capítulos y dos apartados especiales de Conclusiones y Recomendaciones, y la pertinente Bibliografía; el trabajo evidencia que el tema propuesto reviste complicaciones de distinta índole atento el hecho de que se trata de una temática novísima, que responde a una visión constitucional diferente del Estado, acorde con los postulados de la Carta Política vigente en el Ecuador a partir del año 2008.
- 2.- El trabajo al identificar los actores vinculados con la construcción del proceso de descentralización territorial regional del Ecuador, reliva el rol protagónico que el texto constitucional asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y el significativo avance que representa para el esquema territorial del país, la adopción de un esquema de regionalización, como epicentro de un planteamiento orientado a la conformación de segmentos territoriales más amplios a tono con una cosmovisión más actual del Estado y su eje central el territorio.
- 3.- La regionalización trae consigo varios y fundamentales cambios en la estructura geográfica del Estado, primordialmente lo referido a la conformación de los denominados "gobiernos intermedios", pues permite llevar a la práctica un auténtico proceso de descentralización, como mecanismo que facilita superar la tradicional visión centralista del Estado, que permitía el desarrollo de ciertos sectores del país en desmedro de la mayoría.

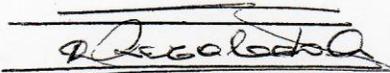
Este nuevo concepto nos pone de cara a una renovada visión del Estado en distintos órdenes de carácter administrativo, presupuestario y de gestión, pues los "gobiernos intermedios", y en especial la regionalización configura un esquema espejo de la realidad, pues acorde con su escala y dimensión se instituyen las funciones en este "micro Estado", y así tenemos una encargada de legislar, otra de ejecutar y la última responsable de administrar justicia.

Esta división de funciones, debe orientarse como un facilitador para la toma de decisiones, para un manejo técnico y responsable en materia presupuestaria, como un mecanismo que coadyuve a definir una estrategia de desarrollo y cumplimiento de objetivos comunes, es decir implantar un esquema que permita una auténtica gobernabilidad descentralizada, mediante asignación de funciones y un riguroso cumplimiento por parte de todos los estamentos involucrados en este novedoso y por cierto complejo esquema de administración pública.

4.- El trabajo investigativo objeto del presente informe, si bien cumple con el objetivo trazado para su elaboración que era la de relieves la trascendencia de la regionalización, considero que hubiera sido deseable que profundice lo referente a los denominados "gobiernos intermedios" por su incidencia y la importancia que pueden alcanzar en el devenir de la institucionalidad ecuatoriana.

En base a las consideraciones expuestas, salvo el mejor criterio del señor Decano de la Facultad de Jurisprudencia, me permito imponer a la tesis de la señorita Andrea Robelly Vásquez, la calificación de nueve sobre diez (9/10).

Atentamente,



Dr. Diego Regalado Almeida

PROFESOR INFORMANTE

## **AGRADECIMIENTOS:**

A Dios, el poder superior que guía mi camino con amor.

A mis padres, hermanos y sobrinos, la unidad y el apoyo incondicional de una familia.

A mi director Miguel Ángel Bossano, por su paciencia y su guía.

A mis amigos, seres que me acompañan en el camino.

## **DEDICATORIA:**

A mi madre, quien con nobleza pura engrandeció mis ángeles y soportó mis demonios; su entrega y ejemplo han motivado todo el esfuerzo en mi vida.

# **TABLA DE CONTENIDOS**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO 1**

#### **1.1. ELEMENTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.1.1. PLANIFICACIÓN

1.1.2. ORGANIZACIÓN

1.1.3. DIRECCIÓN

1.1.4. CONTROL

#### **1.2. PLANIFICACIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

#### **1.3. NIVELES DE GOBIERNO**

#### **1.4. AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **CAPÍTULO 2**

#### **2.1. CONFORMACIÓN DE REGIONES EN EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

#### **2.2. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

#### **2.3. COMPETENCIAS DEL NIVEL REGIONAL DE GOBIERNO**

#### **2.4. FUNCIONES LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, INTEGRANTES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

2.4.1. FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO

2.4.2. FUNCIÓN EJECUTIVA DEL GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO

2.4.3. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS REGIONALES

**2.5. AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

### **CAPITULO 3**

**3.1. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL**

3.1.1. CONFORMACIÓN DE REGIONES

3.1.2. CREACIÓN DE NORMATIVA REGIONAL

3.1.3. DESIGNACION DE AUTORIDADES REGIONALES

3.3. INSTAURACIÓN DE CONSEJO REGIONAL

3.1.4. INSTAURACIÓN DE CONSEJO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

3.1.5. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS AL NIVEL REGIONAL  
DE GOBIERNO

### **CONCLUSIONES**

### **RECOMENDACIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

## **“ABSTRACT”**

El presente estudio pretende analizar los procesos actuales del ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, con un enfoque en cuanto a la institucionalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, el mismo que se consagra a partir de la Constitución del 2008 y cuyo procedimiento de conformación, funciones y competencias se articulan en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Esta tesis busca, determinar el proceso de descentralización en este nivel de gobierno, los avances en la ejecución del mandato constitucional que lo promulga, la identificación de actores intervinientes y la eficacia de las normas que regulan dicho proceso en beneficio del cumplimiento de los principales fines consistentes en la erradicación de la disparidad económica y social y el mejoramiento de calidad de los servicios en todos los espacios del país.

El Primer capítulo, está destinado a sintetizar de una manera amplia los conceptos referentes a la administración pública, considerando que la descentralización es uno de los principios que rige el manejo del Estado, en función de satisfacer las necesidades de la población en su conjunto.

El segundo capítulo, determina todo el proceso referente al proceso de conformación de regiones autónomas en el Ecuador, como medida de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, sintetizando las instituciones constitucionales y legales de la nueva organización territorial y analiza de una forma crítica los procedimientos jurídicos creados por el Constituyente de Montecristi para dar vida a la nueva circunscripción territorial.

Finalmente el capítulo tercero de la presente investigación, pasa del método recopilatorio e investigativo proyectado en los primeros capítulos, a constituirse en una síntesis mucho más reflexiva de lo acontecido actualmente con el proceso de creación de regiones, como un nuevo nivel de gobierno, en el cual se determinan los actores intervinientes en la descentralización regional, enfocado en un análisis de la responsabilidad que ejerce cada uno de ellos en la transformación del Estado, se examinan los avances del proceso

constitucional a un año de cumplirse el término que dispone la conformación de regiones, se considera una revisión histórica de la regionalización en nuestro país y se miden posibles consecuencias en la actuación de los GAD regionales frente a los existentes Gobiernos Provinciales.

Con esta disertación se pretende determinar si a 7 años de la nueva estructura estatal, existe eficacia tanto en la norma que institucionaliza la descentralización como modelo de gobierno y la aplicación de la misma en la transferencia de competencias del gobierno central al Gobierno Autónomo Regional, en armonía con demás niveles de gobierno, exponiendo determinaciones que nos permitan inferir si existe una adecuada interacción de todos los actores que forman parte de este proceso.

## SÍNTESIS

A partir de la Constitución del 2008, el Estado se consagra bajo el principio de descentralización como un nuevo modelo de administración pública, en ese contexto, la nueva organización territorial fue uno de los pilares de la propuesta de transformación del Estado cuyas bases se fundan en lograr un Ecuador regional autónomo, que supere la inequidad territorial.

Las determinaciones constitucionales proponen que el Estado recupere sus facultades de rectoría, planificación y regulación, y se gobierne de una manera descentralizada, entendiendo a ésta como una forma de redistribución del poder y de ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía.

La Constitución así como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, desarrollan un modelo que se rige por principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, corresponsabilidad y unidad, entre otros; dirigido por un Sistema Nacional de Competencias que, a través de un organismo integrado por todos los niveles de gobierno (Consejo Nacional de Competencias), regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas y adicionales, promoviendo la institucionalización del sistema, aprobando un Plan Nacional de Descentralización cuya finalidad es impulsar la equidad interterritorial, armónicamente configurado en el Plan Nacional del Buen Vivir.

El presente estudio pretende analizar los procesos actuales del ejercicio de las competencias en el proceso de descentralización administrativa, jurídica, técnica y política de los gobiernos autónomos descentralizados, con un enfoque en cuanto a la institucionalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, el mismo que se consagra en la Constitución y cuyo procedimiento de conformación, funciones y competencias se articulan en el COOTAD.

Esta tesis busca determinar el proceso de descentralización en este nivel de gobierno, los avances en la ejecución del mandato constitucional que lo promulga, la identificación de actores intervinientes y la eficacia de las normas que regulan dicho proceso en beneficio del

cumplimiento de los principales fines consistentes en la erradicación de la disparidad económica y social, promoción de la identidad de los pueblos, asignación adecuada de recursos, mejoramiento de calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana.

Este análisis está dirigido a identificar la problemática de los actuales procesos de descentralización, a exponer los elementos constitucionales y legales de planificación territorial vinculados directamente a la construcción de derechos de los ciudadanos mediante el Plan Nacional del Buen Vivir, y a plantear ideas que puedan aportar al debate sobre la eficacia del nivel de gobierno regional, así como las consecuencias que podría causar en cuanto a la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Se considerará la normativa publicada en función de la planificación territorial descentralizada como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, entre otras, así como el Plan Nacional del Buen Vivir y Plan Nacional de Descentralización, que han sido creados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en cumplimiento de su función como ente coordinador del Consejo Nacional de Planificación, encargada del diseño e implantación del sistema integrado de planificación para cuyo objeto ha elaborado un conjunto de guías e instructivos metodológicos, los cuales tomaremos como material de análisis; así como la postura de catedráticos y juristas que han aportado a comprender los principios de la regionalización.

El Primer capítulo, está destinado a sintetizar de una manera amplia los conceptos referentes a la administración pública, considerando que la descentralización es uno de los principios que rige el manejo del Estado, en función de satisfacer las necesidades de la población en su conjunto.

Analizaremos los elementos de la administración, dentro de los cuales se encuentra la planificación, organización, dirección y control, en base a los cuales se ha construido un modelo político y administrativo que reorganiza el Estado, proponiendo eliminar las históricas inequidades en los diversos territorios.

En este primer capítulo me enfocaré en determinar todos los preceptos que dieron vida a la planificación del Estado en la nueva organización territorial, a partir de la Constituyente de Montecristi del año 2008, en la cual se crean estructuras innovadoras y otras existentes adquieren mayor protagonismo, como es el caso del nacimiento del Sistema Nacional de Competencias, la fortificación de mecanismos de participación ciudadana, el nacimiento de regiones autónomas, mancomunidades y distritos metropolitanos, la delimitación de competencias por cada gobierno autónomo descentralizado y el fortalecimiento del principio de autonomía en cada nivel de gobierno.

Es materia de análisis en el segundo capítulo, todo lo referente al proceso de conformación de regiones autónomas en el Ecuador, como medida de perfeccionamiento del nivel intermedio de gobierno. Este capítulo sintetiza las instituciones constitucionales y legales de la nueva organización territorial, además analiza de una forma crítica los procedimientos jurídicos creados por el Constituyente de Montecristi para dar vida a la nueva circunscripción territorial.

El capítulo recopila las normas pertinentes a formación de regiones, apareamiento del gobierno autónomo descentralizado regional, las atribuciones y competencias ejercidas, las funciones de los representantes del nivel de gobierno correspondiente y las potestades políticas, administrativas y tributarias de los GAD regionales.

Finalmente el capítulo tercero de la presente investigación, pasa del método recopilatorio e investigativo proyectado en los primeros capítulos, a constituirse en una síntesis mucho más reflexiva de lo acontecido actualmente con el proceso de creación de regiones, como un nuevo nivel de gobierno.

Inicia con la determinación didáctica de los actores intervinientes en la descentralización regional, que muestra un análisis de responsabilidad que ejerce cada uno de ellos en la transformación del Estado, se examinan los avances del proceso constitucional a un año de cumplirse el término que dispone la conformación de regiones, se considera una revisión histórica de la regionalización en nuestro país y se miden posibles consecuencias en la actuación de los GAD regionales frente a los existentes Gobiernos Provinciales.

Con esta disertación se pretende determinar si a 7 años de la nueva estructura estatal, existe eficacia tanto en la norma que institucionaliza la descentralización como modelo de gobierno y la aplicación de la misma en la transferencia de competencias del gobierno central al Gobierno Autónomo Regional, en armonía con demás niveles de gobierno; pero además busca demostrar que la sostenibilidad de la transferencia de funciones radica en gran parte en el desarrollo de capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias, en el cambio de estructuras institucionales por parte del gobierno central que permitan consolidar los distintos niveles de gobierno, a través de los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el fin de prestar servicios de calidad en conformidad a las funciones, atribuciones, y responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley; y finalmente en la interacción adecuada de todos los actores que forman parte de este proceso, quienes son generadores de políticas públicas y de gestión a favor de una patria más equitativa y con un mejor aprovechamiento de recursos.

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional lleva a cabo un proyecto político que ha ofrecido la transformación radical de las inequitativas formas de distribución del poder, enraizadas en la sociedad desde tiempos de la República y con claras directrices centralistas.

La propuesta adquiere bases en el campo jurídico con la creación de una Norma Fundamental que contempla la recuperación y transformación del Estado a través del nuevo ordenamiento territorial, cuyo desarrollo camina hacia un modelo regional autónomo que supere la inequidad existente en la organización del Estado; y, a través de normativa como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Proyecto de Ley Orgánica, aprobado actualmente en primer debate, de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Los tratadistas citados en esta investigación, coinciden en que el buen manejo del Estado en los distintos niveles de gobierno se expresa en la repartición adecuada de competencias y poder mediante los procesos de descentralización, que a su vez forman parte de la democratización. La equidad territorial es la base de una nación en desarrollo, y solo puede ser configurada mediante una adecuada distribución de competencias y autonomía necesaria para los gobiernos descentralizados.

Del análisis de las competencias atribuidas a los Gobiernos Autónomos Regionales, se refleja que han sido históricamente asumidas por el gobierno central o parcialmente transferidas a los gobiernos autónomos ya existentes; tales como planificar, controlar y regular el tránsito, sistema vial, y cuencas hidrográficas; el registro de organizaciones sociales; las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías; fomentar actividades productivas y seguridad alimentaria; gestionar cooperación internacional, entre otras, se espera sean efectivamente asumidas por los órganos descentralizados competentes en el ámbito regional, lo cual favorece al proceso de racionalización del aparato administrativo y garantiza la eficacia de los procesos de descentralización de los gobiernos autónomos, al igual que la implantación de ciertos arreglos corporativos de las diferentes Instituciones Públicas competentes en la materia.

La efectiva organización en regiones, de acuerdo al mandato constitucional de conformación requiere territorios con equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, por lo tanto; las provincias deben cambiar su modelo de gestión para acoplarlo en ese sentido con otras provincias, dentro de los principios establecidos en el artículo 3 del COOTAD; los esfuerzos por ejecutar la planificación de este modelo de gestión armónico entre provincias, con su desarrollo permitirá comprobar si es necesario establecer un plazo para su cumplimiento como manda la disposición transitoria primera, numeral noveno de la constitución; o a su vez eliminar dicho plazo, como se pretende actualmente en la propuesta de enmienda constitucional.

La presente investigación, se enfoca principalmente en la determinación de los actores que intervienen en el proceso de creación de regiones autónomas, la importancia de la interrelación de éstos y la responsabilidad de generar un papel protagónico en la generación de políticas públicas y su participación activa en el modelo de gestión.

## CAPITULO 1

### **1.5. ELEMENTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El tema propuesto, la descentralización, se considera uno de los principios fundamentales de la Administración Pública, por lo que considero necesario empezar por determinar en breves párrafos la definición, elementos, recursos y objetivos de dicha forma de administración del Estado en favor de entender mejor los aspectos que viabilizan alcanzar la satisfacción de la sociedad.

El Art. 227 de la Constitución de la república del Ecuador, determina que *la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.*

Toda acción que emane de la Administración Pública, debe cumplir el fin primordial que es la satisfacción del interés social; como la empresa privada se preocupa de la complacencia del cliente en particular, la empresa pública destina la gestión de su administración al bienestar de la sociedad en general.

Hablamos de gestión al proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas en un tiempo programado<sup>1</sup>.

Los elementos del proceso Administrativo son los siguientes:<sup>2</sup>

- 1.5.1. Planificación
- 1.5.2. Organización
- 1.5.3. Dirección (Ejecución)
- 1.5.4. Control

---

<sup>1</sup> Manual de gestión pública, Contraloría General del Estado, Pg. 5

<sup>2</sup> Manual de gestión pública, Contraloría General del Estado, Pg. 5

De acuerdo al Manual de Gestión Pública de la Contraloría General del Estado del año 2014, todos los elementos del proceso administrativo tienen un componente común, que es el talento humano, ya que las personas que participan de dicho proceso son fundamentales para definir un servicio de excelencia, de acuerdo a su vocación, conocimiento, destreza, entre muchos aspectos que priorizan su actuación frente a los demás elementos de la administración.

Empezaremos con la definición del elemento que a partir de la Constitución del 2008, se considera como el instrumento más importante para encaminar la gestión pública a los objetivos nacionales.

**1.1.1. Planificación:** Define los objetivos de la administración pública, para lograr un resultado en un tiempo determinado.

La Constitución determina varias disposiciones relacionadas con la planificación del Estado; citaré las pertinentes al tema que abordamos que radica en el principio de descentralización:

*El artículo 275, en el inciso segundo dispone que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.*

La nueva Constitución en el Ecuador, con su aprobación no solo implanta un marco normativo contemporáneo desarrollado en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, por mandato del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), sino que cambia el modelo de gestión del Estado con la creación de nuevos Sistemas e Instituciones, como el recientemente instituido Sistema Nacional de Planificación, sobre el cual el artículo 279 determina:

*El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo, el mismo que se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, tendrá una secretaría que lo*

*coordinará, este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y políticas que orienten al sistema y aprobar el plan nacional de desarrollo.*

Esta norma constitucional determina la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que ha sido publicado en el Registro Oficial Suplemento 78 de 11 de septiembre de 2013, bajo la denominación Plan Nacional del Buen Vivir, definido en el artículo 280, que contiene lo siguiente:

*El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas, proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.*

En definitiva es el instrumento que orienta la gestión pública y la asignación de recursos a las diferentes instituciones del Estado con el fin de que cada una cumpla los objetivos nacionales.

La Secretaría Técnica SENPLADES, es el ente coordinador del Consejo Nacional de Planificación (Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Públicas, Art. 26), encargada del diseño e implantación del sistema integrado de planificación para cuyo objeto ha elaborado un conjunto de guías e instructivos metodológicos con el propósito de armonizar la elaboración de los planes y presupuestos institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del mencionado Plan Nacional, se encuentra una planificación destinada al desarrollo territorial descentralizado, procurando acoger las demandas de los habitantes por cada territorio, lo cual permita articular las políticas nacionales, en función de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Además la Constitución actual determina como otra de sus instituciones innovadoras al Consejo Nacional de Competencias, como organismo técnico en la materia de descentralización, conforme a la definición del artículo 269 de la carta magna. Dicho Consejo en el año 2012 aprobó mediante Resolución No. CNC-003-2012, publicada en Registro Oficial 673 de 30 de marzo de 2012, el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, cuya planificación se puede resumir en el siguiente cuadro:

FIN: Impulsar la equidad interterritorial y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población. (Art. 106 COOTAD).		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
Objetivo 1. Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.	Objetivo 2. Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.	Objetivo 3. Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.
Políticas (Equidad)	Políticas (Integralidad y Excelencia)	Políticas (Transparencia y participación)
1.1 Consolidar el modelo de gestión estatal descentralizado que promueva el desarrollo territorial equilibrado y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos. (PNBV Objetivo 12, política 12.3.).	2.1 Fomentar un servicio público de calidad, eficiente y competente en torno a las competencias descentralizadas. (PNBV Objetivo 12, Política 12.4.).	3.1 Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social. (PNBV Objetivo 12, Política 12.7).
1.2 Fomentar las potencialidades y cohesión territorial y el desarrollo armónico a través de una planificación articulada para el ejercicio de las competencias descentralizadas.	2.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades institucionales para el proceso de descentralización y el ejercicio de competencias.	3.2 Garantizar el acceso a la información sobre el cumplimiento de transferencia de recursos a los GAD así como sobre el ejercicio de las competencias descentralizadas.
1.3 Aplicar un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal, en las competencias descentralizadas.	2.3 Fomentar la intervención del Estado en el territorio de forma complementaria, corresponsable y coordinada en la gestión competencial.	3.3 Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.
		3.4 Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.

Metas	Metas	Metas
1.1.1 Transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	2.1.1 Aumentar al menos a 7 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el año 2013. (Meta 12.5.1 PNBV 2009-2013).	3.1.1 Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015.
1.1.2 Elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral hasta el año 2015.	2.2.1 Alcanzar que el 50% de los GAD de cada nivel de gobierno cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	3.2.1 Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015.
1.2.1 Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de cada competencia exclusiva constitucional hasta el 2013.	2.2.2 Lograr que el 100% de los ministerios rectores de las competencias transferidas participen al menos en un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades hasta el año 2015.	3.3.1 Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.
1.2.2 Contar con las tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales, hasta el año 2014.		
1.3.1 Consolidar el modelo de equidad territorial previsto en el COOTAD y las transferencias de recursos por competencia, hasta el año 2015.		
1.3.2 Elaborar la normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización, hasta el año 2013.		

3

<sup>3</sup> Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, SENPLADES, gráfico 4.2. Estructura programática del Plan Nacional de Descentralización.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es la norma legal que contiene las disposiciones del modelo de gestión territorial, es decir la delimitación de los diferentes actores de administración pública en función a la división geográfica y política, así como por cada uno de los diferentes niveles de gobierno determinados en la Constitución, sin embargo, es cada uno de los mencionados niveles de gobierno, quienes deben elaborar obligatoriamente su propia planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, siendo ésta una de las facultades atribuidas a cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).

La Secretaría Técnica SENPLADES, elaboró una guía de formulación de políticas públicas sectoriales como una “estrategia metodológica alternativa”. *“La implementación de políticas públicas orientadas al territorio, con una visión inclusiva y articulada, promueve procesos de gobernabilidad multinivel”*<sup>4</sup>

En cuanto al Código de Planificación y Finanzas Públicas, creado con el objeto de organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen del desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales, podemos citar los siguientes artículos referentes al tema de estudio:

El Artículo 28, determina la conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado, para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación tiene su propia organización.

Los artículos 46 al 49, del mismo cuerpo, se refieren a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD, cuya estructura radica en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana para su formulación, una aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada GAD, la obligación de publicar y difundir el texto, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

---

<sup>4</sup> Manual de gestión pública de la Contraloría General del Estado; fuente: Guía de formulación de Políticas Públicas Sectoriales; Senplades, agosto 2011, Pg. 21

Los definidos planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, encuentran fundamento concordante en el COOTAD, que en cuanto a su contenido el artículo 295 fija:

***Planificación del desarrollo.-** Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.*

Esta norma además indica los elementos que debe contener un plan de desarrollo, entre ellos un diagnóstico de necesidades, la definición de políticas, el establecimiento de lineamientos estratégicos, y programas y proyectos con metas concretas, enfatizando la participación ciudadana, como un requisito indispensable.

Respecto a la planificación del Ordenamiento Territorial el artículo 296, determina:

***Ordenamiento territorial.-** El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.*

*La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital. Los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados.*

De la normativa que conceptúa y traza el procedimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que debe elaborar cada nivel de Gobierno, podemos aclamar el principio de participación ciudadana, ya que exige la fortificación de los mecanismos apropiados consagrados en la Constitución, por lo tanto crea una responsabilidad de cada Gobierno Autónomo para incluir como un actor generador de planificación al pueblo. Además el mandato de actualizar los planes al inicio de cada gestión, constituye un elemento importante para la adecuada ejecución de actividades y la verificación de resultados, hecho que permite fortalecer las falencias existentes y mejorar los resultados que lleven al cumplimiento de objetivos por cada período. Finalmente las normas expuestas determinan una jerarquía del acto normativo por medio del cual nacen los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, ya que toda la planificación que deba realizar cada GAD, como los planes de inversión, presupuesto, etc., deben sujetarse a sus planes macro.

En cuanto a las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se encuentran descritas en los artículos 41, 54 y 64 del COOTAD, como se ha establecido una de ellas es elaborar y ejecutar el plan de desarrollo de cada nivel de gobierno, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con los demás niveles de gobierno.

En los Artículos 42, 55 y 65 del COOTAD, se establecen las competencias exclusivas de cada GAD, entre ellas la planificación, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo de su respectivo nivel de gobierno y formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada y bajo el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad, y el respeto a la diversidad.

El capítulo IV del mismo texto, trata sobre el ejercicio de competencias de cada uno de los diferentes niveles de Gobierno Autónomo Descentralizado, en las materias de vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, gestión de cuencas hidrográficas, riego, fomento de la seguridad alimentaria, fomento de actividades productivas y agropecuarias, gestión ambiental, prestación de servicios públicos, infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación, formar y administrar catastros inmobiliarios,

gestión de riesgos, explotación de materiales de construcción, Registro de la Propiedad, otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales, preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural, estructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural, promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos, hábitat y vivienda, protección integral a la niñez y adolescencia, además de las competencias adicionales y residuales, que al no estar prescritas en la constitución o el COOTAD, y al ser propias de cada nivel de gobierno, serán transferidas y asignadas respectivamente por el Consejo Nacional de Competencias.

El ejercicio de varias de las competencias descritas, ya han sido atribuidas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al nivel regional de gobierno, por lo cual serán materia de estudio posteriormente en esta tesis.

Podemos concluir que la herramienta de planificación implica una coordinación de procesos entre todas las entidades públicas, así como todos quienes participan ejerciendo su derecho a ejecutarla, y no se trata, como puede interpretarse, de un direccionamiento político hacia la tendencia del gobierno en turno, al respecto los doctrinarios Marco Morales Tobar y Marco Morales Andrade, manifiestan que:

*La planificación, no implica dirigismo, esto es un apunte unidireccional, en el que el solo pensamiento del gobernante es el válido, la planificación va mucho más allá, es una serie de medios, estrategias y condiciones que operan en lo público, para alcanzar los propósitos fijados. Los propósitos, cometidos, fines y políticas del Estado están dados en las cartas políticas de cada Estado. El alcanzar esos propósitos conlleva la participación de todo actor social, político y económico y no solo del gobernante, pues se corre el riesgo de no tener la adhesión del pueblo y por tanto volver ilegítimas las ejecutorias de la autoridad.”<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012, pg.5

**1.1.2. Organización:** Define las estructuras orgánicas y funcionales de una entidad, a través de la cual se separa funciones y responsabilidades.<sup>6</sup>

Cada entidad pública debe estructurar las relaciones entre unidades administrativas y sus funciones y responsabilidades para lograr el cumplimiento de objetivos institucionales.

La organización del Estado es un tema fundamental para el entendimiento de la gestión que debe realizar la Administración Pública, la cual se establece en la siguiente estructura, conforme al artículo 225 de la Constitución:

- Funciones del Estado:
  - Función Ejecutiva
  - Función Legislativa
  - Función Judicial
  - Función de Transparencia y Control Social
  - Función Electoral
  
- Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs
  - Los de las regiones
  - Los de las provincias
  - Los de los cantones o distritos metropolitanos
  - Los de las parroquias rurales
  
- Entidades creadas por la Constitución y la Ley
  
- Entidades creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados

---

<sup>6</sup> Manual de gestión pública de la Contraloría General del Estado, Pg. 24

Entendida la organización del Estado, es importante enfocarnos en nuestro tema de investigación, que necesariamente requiere la ampliación de las innovaciones constitucionales con la nueva organización territorial del Estado, cuya importancia radica en la agrupación de individuos sobre determinado territorio, los mismos que tienen distintas realidades y por lo tanto un desarrollo heterogéneo, como lo señala Michael Keating, en su ensayo “Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales”:

*No todas las sociedades somos el resultado de un mismo desenvolvimiento histórico, cultural, social, económico y político, incluso nuestras etnias son distintas y cada una de nuestras naciones persiguen fines diferentes, pues a luces vista, está muy claro que, los distintos niveles de desarrollo que se han alcanzado traen consigo el que, sean diferentes las necesidades a satisfacerse y por lo tanto fines que deben cumplirse.”<sup>7</sup>*

En cuanto a organización territorial del Estado Ecuatoriano, se realizará un análisis minucioso en el numeral 1.2., de la presente investigación.

**1.1.3. Dirección:** Comprende el conjunto de acciones y decisiones que influyen a los individuos para que contribuyan al cumplimiento de las metas organizacionales y grupales; por lo tanto tiene que ver fundamentalmente con los aspectos interpersonales de la administración.

La ejecución de las tareas demanda la existencia de manuales de procedimientos que definan con precisión las actividades y responsabilidades de cada unidad administrativa y de cada persona.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012, tomado de ensayo Michael Keating, “REGIONALISMO, AUTONOMÍA Y REGÍMENES INTERNACIONALES”, Pg.13.

<sup>8</sup> Manual de gestión pública de la Contraloría General del Estado, Págs. 34-35.

**1.1.4. Control:** Es la herramienta esencial del poder público para que la organización y funcionamiento del Estado en su conjunto funcione adecuadamente en procura de cumplir los objetivos nacionales planteados y sea mejorada constantemente, mediante estándares e indicadores, se pueden determinar las brechas en el establecimiento de responsabilidades y corrección de ciertas acciones en mejora de la calidad del servicio público.

## **1.2. PLANIFICACIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

La Constitución de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente del 2008, proclama que el Ecuador debe ser gobernado de manera descentralizada, determinando un nuevo modelo de administración pública, bajo tal contexto la nueva organización territorial fue uno de los pilares de la propuesta de transformación del Estado cuyas bases se fundan en lograr un país regional autónomo, que supere la inequidad territorial.

La participación ciudadana, es otro de los principios fundamentales en el actual modelo de gestión, ya que la Constitución actual ha creado mecanismos de garantía de derechos a través de productos y servicios a los habitantes del territorio.

El artículo 95 de la Constitución, determina la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, posteriormente el artículo 100 del mismo cuerpo, incorpora la participación ciudadana de manera específica en cada nivel de gobierno.

La atribución de la ciudadanía de participar en los procesos de planificación, cambia la calidad de este elemento, que anteriormente solo era receptor de gestión y políticas públicas, considerándose en la actualidad como un actor de construcción de la organización del Estado.

El título V de la Constitución, establece la organización territorial del Estado, enumerando los principios generales resumidos en el siguiente cuadro:

ART.	PRINCIPIO	CONTENIDO	OTROS PRINCIPIOS DESARROLLADOS
238.-	Autonomía GADs	GADs cuentan con autonomía política, administrativa y financiera	Solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.
239.-	Sistema Nacional de Competencias	Definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.	Obligatoriedad y progresividad
240.-	Facultades Ejecutivas, Legislativas y Jurisdiccionales en el ámbito de sus competencias	<b>Regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones:</b> facultades legislativas  <b>Juntas parroquiales rurales:</b> jurisdicción reglamentaria  <b>Todos los GADs:</b> facultades ejecutivas y jurisdicciones territoriales en el ámbito de sus competencias.	
241.-	Planificación garantiza ordenamiento territorial		Obligatoriedad en todos los GADs.

El artículo citado 238 de la Constitución, pese a decretar la autonomía de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, respeta el principio constitucional de organización, que determina al Ecuador como un Estado **UNITARIO**, por ende la administración pública parte de un gobierno central, del cual se transfieren diferentes funciones a cada nivel de gobierno; *“dicha norma pone énfasis en que en ningún caso, el ejercicio de la autonomía podrá dar paso a la secesión del territorio nacional, esto para evitar tendencias separatistas...”*<sup>9</sup>

El COOTAD, enumera principios específicos en tema de organización territorial del Estado, entre los cuales se encuentran el principio de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación

<sup>9</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 4.

ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, cuyos alcances se encuentran desarrollados en el artículo 3 del mencionado cuerpo normativo.

La Constitución organiza al Estado de la siguiente manera:<sup>10</sup>

<b>TERRITORIO</b>	<b>GOBIERNOS</b>	<b>REGÍMENES ESPECIALES</b>	
Regiones	Gobierno Regional		
Provincias	Gobierno Provincial	Galápagos	
Cantones	Gobierno Municipal	Distritos Metropolitanos Autónomos	Circunscripciones Indígenas Afroecuatorianas y Montubias
Parroquias Rurales	Junta Parroquial Rural		

Dentro del mismo título V de la Constitución “De la organización territorial del Estado”, se establecen las condiciones para la conformación de regiones autónomas y distritos metropolitanos, el surgimiento de mancomunidades y circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, gobierno de régimen especial para Galápagos y circunscripción territorial especial para la Amazonía, además de mantener las tradicionales circunscripciones territoriales.

La nueva organización territorial, prescrita en la Constitución, además determina nuevas competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y dispone la creación del Sistema Nacional de Competencias, definido en el artículo 108 del COOTAD como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que correspondan a cada nivel de gobierno guardando los

---

<sup>10</sup> Cuadro Anexo, libro LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Coordinador Marco Morales Tobar, Quito-Ecuador 2012, pg. 134.

principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.<sup>11</sup>

El Sistema Nacional de Competencias, opera mediante el Consejo Nacional de Competencias, regulado en el artículo 269 de la Constitución que estipula las siguientes funciones, en concordancia con el artículo 119 del COOTAD:

*Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:*

- 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.*
- 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.*
- 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.*
- 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.*
- 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”.*

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

---

<sup>11</sup> LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Coordinador Marco Morales Tobar, Corporación de Estudio y Publicaciones, Quito 2012, Pág. 209.

A su vez, las competencias se clasifican también en función a los sectores privativos, reservados para el gobierno central, y no susceptibles de descentralización. Están los sectores estratégicos, que por su importancia económica deben mantenerse en manos del Estado, reservándose para el gobierno central las facultades de la rectoría y el diseño del modelo de gestión, mientras que las demás facultades pueden ser ejercidas concurrentemente con los demás niveles de gobierno, como lo establecen los artículos 110 y 111 del COOTAD.

Finalmente están los demás sectores denominados comunes en donde las competencias y facultades se ejercen de manera desconcentrada y descentralizada.<sup>12</sup>

El sentido de esta clasificación, radica en solucionar el problema existente en la constitución del 98, la cual atribuía competencias de manera opcional, causando una pugna de poderes; no obstante además de la atribución de éstas, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y su compatibilidad en cuanto al ejercicio de sus competencias, se expresa en los planes definidos anteriormente, los cuales son formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cada una de sus escalas y deben armonizar con los Planes Nacionales.

El ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno, no excluye su gestión en la prestación de servicios y actividades de colaboración y complementariedad, como lo dispone el artículo 260 de la Constitución; Sin embargo existen ciertas imprecisiones constitucionales en cuanto a la distribución de competencias exclusivas, como la que consta en el artículo 268 que permite la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, hecho que vulnera desde mi punto de vista la autonomía atribuida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El capítulo cuarto de la Constitución actual, del Título V de la Organización del Estado, finaliza con la fijación de las competencias de cada nivel de gobierno, desarrolladas en el cuerpo normativo de la materia, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y cuyas reglas generales para su ejercicio se fijan en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

---

<sup>12</sup> Coordinadoras Anita Kraines y María Fernanda Mora, Publicación Flacso, “Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador”, imprenta Creatibros, Quito-Ecuador, 2013, Págs. 101, 102

El nuevo modelo de Estado, propone un cambio en el ordenamiento territorial como se encuentra citado, por la existencia de mancomunidades y la conformación de distritos y regiones, estas últimas constituyen el fruto de la integración de las provincias, y que de acuerdo a las atribuciones constitucionales, su Gobierno Autónomo Descentralizado, adquiere competencias, en concordancia con el artículo 32 del COOTAD.

La institucionalidad del Consejo Nacional de Competencias es de suma importancia en el proceso de planificación territorial del Estado, ya que constituye el órgano técnico del Sistema Nacional de Competencias, cuyas funciones lo caracterizan como una instancia que determina en sí mismo al proceso de descentralización, de igual manera ejerce la facultad de dirimir conflictos de competencia, identificación de competencias adicionales que pueden ser transferidas, y determinación de intervenciones subsidiarias en casos de deficiencia en la ejecución de competencias.

Su conformación, determinada en el artículo constitucional 269 ya citado, se encuentra complementado con el artículo 118 del COOTAD, en el que se estipula que estará integrado por representantes elegidos por cada nivel de gobierno, garantizando de esa manera la toma de decisiones democráticas.

Es de suma importancia que el CNC se encuentre conformado por cada nivel de gobierno, ya que como determina Gustavo Bedón Tamayo en su ensayo “Descentralización y Sistema Nacional de Competencias en el nuevo ordenamiento jurídico Ecuatoriano”

*Pueden confundirse los niveles territoriales y sus respectivos gobiernos, con los regímenes especiales que establece la Norma Suprema: distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos, y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias (Art. 242 de la Constitución). Estos regímenes especiales son formas de gobierno, no niveles de gobierno que se pueden constituir por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, pero en el marco de la organización política administrativa del Estado, es decir, en el marco de las provincias,*

cantones y parroquias respectivos, y por lo tanto, representados por los gobiernos correspondientes a estos niveles.<sup>13</sup>

Elementos Consejo Nacional de Competencias (CNC):

ELEMENTO	ARTICULO	CONTENIDO	DESARROLLO		
<b>RECURSOS</b>	Art. 120 COOTAD	Se le asignarán a CNC recursos económicos necesarios del Presupuesto General del Estado	Para cumplimiento de fines institucionales		
<b>RESOLUCIONES</b>	Art. 121 COOTAD	Resoluciones debidamente motivadas, de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno	Adoptadas por mayoría absoluta de sus miembros, en caso de empate, presidente tiene voto dirimente, deben ser publicadas en Registro Oficial.		
<b>SECRETARÍA EJECUTIVA</b>	Art. 122 COOTAD	Secretario nombrado de una terna presentada por el Presidente.  Ejercerá representación legal del CNC.	Su fin es ejecutar el cumplimiento a sus resoluciones y funciones permanentes.		
<b>COMISIONES TÉCNICAS DE COSTEO DE COMPETENCIAS</b>	ART. 123 COOTAD	Comisión integrada en partes iguales, por representantes técnicos de:  <table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top; border-right: 1px solid black;"> <b>a) Gobierno central:</b> un representante de organismo encargado de dirigir la planificación del Estado; un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo                 </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <b>b) GADs:</b> tres representantes con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.                 </td> </tr> </table>	<b>a) Gobierno central:</b> un representante de organismo encargado de dirigir la planificación del Estado; un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo	<b>b) GADs:</b> tres representantes con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.	Comisión funcionará de manera temporal, conforme las necesidades de costeo de competencias, Presentarán obligatoriamente el informe vinculante, en los plazos determinados por CNC. Si no hay acuerdo en el contenido del informe, el representante del organismo encargado de
<b>a) Gobierno central:</b> un representante de organismo encargado de dirigir la planificación del Estado; un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo	<b>b) GADs:</b> tres representantes con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.				

<sup>13</sup>Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudio y Publicaciones, Quito 2012, Pág. 224

		correspondiente, todos ellos con capacidad de decisión institucional.		dirigir la planificación del Estado, tendrá voto dirimente.
--	--	---	--	---

La creación de comisiones meramente técnicas para el costeo de competencias, es un avance importante en beneficio de la descentralización, ya que con su funcionamiento se facilita la identificación de los recursos existentes por cada sector.

En cuanto a la normativa legal que determina las funciones del Consejo Nacional de Competencias, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece:

**Art. 119.- Funciones.-** *Son funciones del Consejo Nacional de Competencias, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes:*

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;*
- b) Organizar e implementar el proceso de descentralización;*
- c) Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;*
- d) Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;*
- e) Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;*
- f) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;*
- g) Exigir a la autoridad nominadora que corresponda la imposición de la sanción de destitución de los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en este Código, previo proceso administrativo;*
- h) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;*
- i) Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados;*

- j) Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;*
- k) Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código;*
- l) Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias;*
- m) Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados;*
- n) Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código;*
- o) Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;*
- p) Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía: y,*
- q) Cumplir con las demás funciones establecidas en este Código y en las normas que le fueren aplicables.*

Con esta norma, el COOTAD amplía las funciones del Consejo Nacional de Competencias y permite vislumbrar que dicha entidad no solo decide los procesos de transferencias, sino también las agendas y los procesos de fortalecimiento para cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que de acuerdo con su misión institucional debe realizarse considerando los principios de: autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, promoviendo el fortalecimiento y la consolidación del proceso de descentralización para la consecución del buen vivir.

En cuanto a la planificación y finanzas públicas, la ley en la materia regula, el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otros aspectos de las finanzas públicas, enumerados en el artículo 1 de su cuerpo normativo.

El artículo 4 de dicho Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece la obligatoriedad de sometimiento a la ley, por parte de todas las entidades que integren el régimen autónomo descentralizado, así como personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos y otras enmarcadas en los artículos 225, 297, 315 de la Constitución.

Este instrumento legal atribuye la planificación de la organización territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y decreta a los GAD a formular y ejecutar las políticas públicas a nivel local para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, incorporando dichas políticas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como los demás instrumentos normativos a su cargo, el artículo 17 determina la facultad de la ya mencionada Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, de elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales; sin embargo será cada GAD, de acuerdo a este artículo, el encargado elaborar instructivos metodológicos necesarios para evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación; excluyendo la intervención de la Secretaría.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tal como determina el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

El artículo 4 de la Carta Magna consagra al territorio del Ecuador como una unidad geográfica e histórica que comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente, continental, insular y marítimo, circunscrito a los límites determinados por los tratados vigentes.

En un sentido amplio, el ejercicio de las competencias de los organismos que conforman el Estado se circunscribe a un espacio territorial; por lo tanto el criterio de atribución de competencias es inescindible de la organización territorial que rige.<sup>14</sup>

El nuevo modelo de organización territorial, constituye un reto de grandes magnitudes al estar orientado a cumplir los objetivos nacionales trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo octavo promueve asociaciones entre diversos espacios geográficos del país al impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país, centrando la organización del territorio en la re distribución de espacios, recreando el concepto de territorios inteligentes, del que ya se ha hablado en otros países.

En resumen, la organización territorial planteada en la Carta Constitucional y en el COOTAD se orienta a la consecución de una progresiva articulación y complementación de los territorios, a los que se les dota de distintos niveles de gobierno en función de las categorías reconocidas por el capítulo segundo del título V de la Carta Magna, que desarrolla la organización territorial del Estado. En tal sentido el artículo 28 del COOTAD es claro en determinar que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado. Por lo tanto no deben confundirse los tipos de organización territorial con los niveles de gobiernos que los rigen.<sup>15</sup>

### **1.3. NIVELES DE GOBIERNO**

El capítulo tercero del título V de la Constitución, reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados, por cada uno de los niveles existentes, como se visualiza en el siguiente cuadro:

---

<sup>14</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 119

<sup>15</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 122.

<b>Circunscripción Territorial</b>	<b>Gobierno Autónomo Descentralizado</b>	<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Máxima Autoridad</b>	<b>Otros actores del GAD respectivo</b>	<b>Fuente Constitucional</b>
<b>Regional</b>	Consejo Regional	Región	Gobernador/ra Regional	-Consejeros Regionales - Vicegobernador /ra	Const. Art.251
<b>Provincial</b>	Consejo Provincial	Provincia	Prefecto/ta	-Viceprefecto/ta	Const. Art.252
<b>Cantonal</b>	Concejo Cantonal	Cantonal	Alcalde/sa	-Vicealcalde/sa -Concejales/las	Const. Art.253
<b>Parroquial Rural</b>	Junta Parroquial	Parroquial Rural	Vocal más votado	Vocales elegidos	Const. Art.255
<b>Distritos Metropolitanos Autónomos</b>	Concejo Metropolitano	Pueden constituirse dentro del marco de los demás niveles de gobierno	Alcalde/sa Metropolitano		Const. Art.256
<b>Circunscripciones territoriales Indígenas o Afroecuatorianas</b>	Gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales	Pueden constituirse dentro del marco de los demás niveles de gobierno			Const. Art.257
<b>Provincia de Galápagos</b>	Consejo de gobierno de régimen especial	Pueden constituirse dentro del marco de los demás niveles de gobierno	Representante de la Presidencia de la República	Alcaldes/sas de Galápagos, representantes de juntas parroquiales y demás organismos que determine la ley.	Const. Art.258

Al respecto, la norma en materia, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización dispone:

*Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.*

*Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:*

*a) Los de las regiones;*

- b) Los de las provincias;*
- e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,*
- d) Los de las parroquias rurales.*

*En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.*

*La provincia de Galápagos de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial”.*

Resulta importante identificar las facultades de las que la ley ha dotado a los distintos niveles de gobierno, separándolas en facultades normativas y facultades ejecutivas; la primera atribuida en sí a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como son los consejos regionales, provinciales, concejos metropolitanos y municipales para ejercer facultades legislativas de expedir normas dentro de sus competencias y circunscripción territorial, y la segunda facultad atribuida a la máxima autoridad de cada GAD, como son los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes cantonales o metropolitanos y presidentes de las juntas parroquiales, para ejercer las potestades públicas privativas de naturaleza administrativa, facultades distinguidas en los artículos 7 y 9 del COOTAD.

La norma en materia Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 29, atribuye las funciones de los GADs, y corresponden las siguientes:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.

Las facultades descritas no podrían ser ejercidas sin que la Norma Política haya conferido a los GAD, la personalidad jurídica de derecho público, tal como acertadamente consta en el artículo 238 de la Constitución, hecho que implica que cada Gobierno Autónomo descentralizado, gozará de autonomía política, administrativa y financiera.

#### **1.4. AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN:**

El artículo primero de la Carta Magna determina 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.

El doctor Rodrigo Borja, en la publicación de la FLACSO, “Descentralizar, un derrotero a seguir”, compilada por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, define en términos generales a la descentralización como la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado.<sup>16</sup>

Siendo ésta una interpretación bastante amplia y apropiada de mención, ya que muchos de los autores reducen la definición de descentralización a una transferencia de competencias y asignación de recursos, sin embargo se trata de un tema complejo tomando en cuenta que en Ecuador, a partir de la Constitución del 2008, la descentralización, ha pasado de ser un enunciado político, que más allá de la distribución de poder desde el gobierno central hacia los diferentes niveles de gobierno, establece un modelo de administración que busca la construcción del Estado en función de garantizar la democracia de acuerdo a las necesidades y características propias de cada territorio.<sup>17</sup>

En este estudio definiremos dos tipos de descentralización, la administrativa y la política. Descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.

---

<sup>16</sup> Compilada por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, Descentralizar: un derrotero a seguir, publicación de la Flacso-Ecuador, imprenta Crearimagen, Quito-Ecuador, 2008. Pg. 19

<sup>17</sup> Fander Falconí, y Pavel Muñoz, “En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento”. Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Fernando Carrión (Comp.); FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC; Quito, 2007

La descentralización política, llamada también autonomía, consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades.<sup>18</sup>

Con esta división se establece la principal diferencia entre desconcentración y descentralización propiamente dicha; la primero no vulnera la condición del Estado Central, ya que respeta la jerarquía que existe entre los órganos centrales y los periféricos; y en la segunda hablamos de la autonomía que adquiere cada circunscripción de acuerdo al ordenamiento territorial, para hacer el uso de determinadas facultades legislativas, ejecutivas, judiciales, entre otras; dentro de su territorio por mandato constitucional.

Algunos autores determinan otros tipos de descentralización, como es la fiscal, sin embargo dentro del concepto de autonomía concebido por la descentralización política se contemplan varias facultades propias como es la autonomía tributaria y fiscal.

La Constitución vigente, crea un nuevo modelo de Estado en el cual, uno de sus principios es el de la descentralización, haciendo cambios sustanciales en cuanto a la organización del territorio y la asignación de competencias.

Uno de los mandatos sustanciales en materia de descentralización, determinados en la Constitución del 2008, es la creación del Sistema Nacional de Competencias, el que ya ha sido definido y analizado a detalle en la primera parte de esta investigación.

La descentralización participativa es otra de las grandes transformaciones de la actual Constitución, si bien no se encuentra expresada como tal en la normativa nacional, se pueden identificar elementos que coinciden con este modelo por la participación preponderante de la ciudadanía y la reconstrucción de marcos legales como la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

---

<sup>18</sup> Compilada por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, “Descentralizar: un derrotero a seguir”, publicación de Flacso-Ecuador, imprenta Crearimagen, Quito-Ecuador, 2008. Pg. 19-20

El Estudio “La descentralización participativa: entre la utopía social y la praxis jurídica”, realizada por la doctrinaria Ivonne Dávila M., concluye, después de un detallado análisis que:

*En cuanto al contenido de la trilogía de leyes (constitución de la república, Ley de participación ciudadana, COOTAD) que fortalecen el proceso de la descentralización democrática en el Ecuador, si bien estas normas jurídicas no establecen nominalmente límites a la participación otras leyes si lo hacen, como la ley de hidrocarburos y la ley de recursos hídricos o ley de aguas, por lo que los espacios de participación se vuelven meramente consultivos, únicamente de aval de las acciones y de las decisiones del Estado. Entonces hay una contradicción entre lo que la ley de participación ciudadana promueve y lo que otras leyes están promoviendo.*

Esto constituye un solo ejemplo de las falencias que aún quedan en el desarrollo de una efectiva participación del soberano en temas de descentralización, motivo que insta a todos los actores sociales a mejorar los mecanismos que permitan la democratización de los principios constitucionales bajo los cuales se ha formado el nuevo modelo del Estado desde el 2008.

El modelo de descentralización enmarcado en la constitución del 98, constituía un llamado “modelo a la carta” en el que cada Gobierno Autónomo podía negociar con el gobierno central, y solicitar competencias, salvo las excluidas por mandato constitucional, hecho que no solo generaba inseguridad en la atribución de competencias y conflicto en el ejercicio de las mismas, sino que impidió la institucionalidad apropiada para tan complejo tema.

De acuerdo al concepto integral de desconcentración que se ha enunciado en esta investigación, es importante recalcar que no afecta la forma principal del Estado, es decir, el Ecuador está configurado como Estado Unitario y el efecto de la descentralización no puede vulnerar las competencias del gobierno central, así como la secesión del territorio nacional, tal como manda la Carta Política.

La Constitución de la República, en su artículo 238, enviste a los GAD de autonomía; definición desarrollada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, que en el artículo 5, la precisa como el derecho y la capacidad efectiva de

cada nivel de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

El mismo artículo contiene la clasificación de los tipos de autonomía de la que gozan los GAD, en la que determina:

- **Autonomía Política:** Como la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial., manifestando que se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.
  
- **Autonomía Administrativa:** consiste en 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, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.
  
- **Autonomía financiera:** La misma que se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática 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, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.

En cuanto a la autonomía es importante precisar ciertas características doctrinarias que la diferencian de conceptos como la soberanía y la independencia, con los cuales podría confundirse. Al respecto los investigadores Marco Morales Tobar y Marco Morales

Andrade, en el ensayo “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, apuntan las siguientes características de la autonomía:<sup>19</sup>

- La facultad de auto normarse
- Propias autoridades
- Gobierno propio
- Fines propios
- Presupuesto propio

La norma legal citada, que define los conceptos de autonomía, además atribuye dicho principio a los regímenes especiales previstos en la Constitución.

El COOTAD, además garantiza el respeto a la autonomía de los GAD, estableciendo una prohibición expresa de las demás funciones del Estado y cualquier autoridad extraña de intervenir en el ejercicio de este principio; sin embargo a mi consideración la enumeración taxativa de prohibiciones constantes en el artículo 6 puede dejar sin sanción a actos que atenten contra la autonomía de los Gobiernos Autónomos Regionales, por parte del gobierno central, o cualquier otra entidad estatal, y que no estén expresados en el mencionado artículo.

Guillermo Ramírez Hernández determina a la autonomía como la situación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de una cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, Págs.20-22

<sup>20</sup> Guillermo Ramírez, Conceptos sobre descentralización, en: Rev. Federalismo y Desarrollo, Págs. 133 y 134

En definitiva, la coordinación que exista entre los distintos niveles de Gobierno, y el GAD respectivo, es de suma importancia en el tema, puesto que cada gobierno autónomo descentralizado ejerce responsabilidad por la competencia que le haya sido atribuida y en el ejercicio responsable de la autonomía puede gestionar de la manera que considere más apropiada para la ejecución de obras que conlleven el cumplimiento de objetivos.

## CAPITULO 2

### **2.1. CONFORMACIÓN DE REGIONES EN EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

La nueva organización territorial del Ecuador, germinada en la constitución del 2008, trae consigo varios elementos del esquema organizacional, así como la gestión pública en el territorio, por tanto puede considerarse como una reforma sustancial de la cual parte el nuevo modelo de Estado, y cuyo fin es garantizar beneficios de la transformación en cuanto al fortalecimiento de los procesos de descentralización.

La actual división político-administrativa incorpora a la Región como una nueva circunscripción territorial, creada como respuesta a las demandas de crecimiento geográfico, identidad, e inmersión de cada zona en procesos de globalización; además de la necesidad de las poblaciones de agruparse en espacios más amplios, con mayor cantidad de recursos, en favor de promover el desarrollo de sus habitantes.

Varios autores determinan la creación de las Regiones como un mecanismo de fortalecimiento del nivel intermedio de Gobierno, por lo cual es importante señalar la diferencia entre el gobierno central, nivel intermedio de gobierno y gobierno local; términos que a pesar de formar parte de varias disposiciones legales en la materia, no han sido definidas claramente; en tal sentido la distinción doctrinaria del autor Pabel Muñoz, en el ensayo “Estado Regional Autónomo para el Ecuador” estipula al nivel de gobierno local como un gobierno cercano a la población; nivel de gobierno central como orientador y promotor del país, con visión de conjunto y al nivel de gobierno intermedio como favorecedor de la coordinación y complementariedad entre los niveles local y nacional que asume además el desarrollo subnacional.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Compilada por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, Descentralizar: un derrotero a seguir, publicación de la Flacso-Ecuador, imprenta Crearimagen, Quito-Ecuador, 2008. Pg. 342

La Constitución fija los presupuestos de formación, y funcionamiento de las regiones, mismos que se encuentra desarrollados en el COOTAD, bajo los siguientes lineamientos:

<p><b>QUIENES PUEDEN CONFORMAR UNA REGION</b></p>	<p>Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional.</p>	<p><b>REQUISITOS DE CONFORMACIÓN</b></p>	<p>Equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.</p>	<p><b>FUENTE</b> Art. 244 Const.  Art. 15 Cootad</p>
<p><b>INICIATIVA Y PRONUNCIAMIENTO</b></p>	<p>Corresponde a Gobiernos Provinciales, por medio de resoluciones adoptadas con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo.</p> <p>Posteriormente elaborarán un proyecto de ley y proyecto de estatuto.</p>	<p><b>Proyecto de Ley:</b> Los Gobiernos Provinciales lo remitirán al Presidente, quien verificará y enviará a la Asamblea Nacional, encargados de aprobarlo en un plazo máximo de ciento veinte días, en caso de no pronunciarse se considerará aprobado.</p> <p>Para negarlo o archivarlo se requiere votos de las dos terceras partes de los integrantes.</p>	<p><b>Proyecto de Estatuto:</b> Será presentado ante la Corte Constitucional quien debe emitir dictamen en un plazo máximo de cuarenta y cinco días; en caso de no emitirse dentro de éste plazo se entenderá que es favorable. Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a al Gobierno Provincial para que salven los errores observados e incorporen las modificaciones.</p> <p>Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento.</p>	<p>Art. 245 Const.  Art. 16 Cootad</p>

			En caso de que el dictamen sea negativo se podrá iniciar el trámite nuevamente.	
<b>CONSULTA POPULAR</b>	<p>Dentro de los quince días siguientes al dictamen favorable de la Corte Constitucional, se convocará a consulta popular a las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el proyecto de estatuto de autonomía regional.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral realizará la convocatoria dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.</p> <p>La consulta popular se realizará en la misma fecha en dichas provincias, de conformidad con lo previsto en la Constitución, será financiada por los respectivos gobiernos provinciales.</p>	Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.		<p>Art. 245 Const.</p> <p>Art. 16 Cootad</p>
<b>ESTATUTO DE AUTONOMÍA REGIONAL</b>	<p>El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de competencias que inicialmente asumirá.</p> <p>Las reformas se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requieren dictamen favorable de la Corte Constitucional.</p>			<p>Art. 246 Const.</p> <p>Art. 16 Cootad</p>

De la normativa analizada se vislumbra la idea de que el nuevo modelo de Estado depende de la conformación de las regiones de manera integral con las demás innovaciones de la organización territorial, así encontramos estamentos constitucionales que determinan la

obligación de promulgar leyes que creen incentivos económicos y de otra índole para llevar a cabo el proceso de integración en regiones.

En este sentido la disposición común tercera del COOTAD, asigna del presupuesto general del Estado, recursos especiales para la creación y el financiamiento de regiones, y la disposición transitoria cuarta del mismo cuerpo, determina la creación de incentivos para las regiones que se conformen en un plazo menor del establecido, con la transferencia de activos no productivos del Estado que se encuentren en su circunscripción, por un lapso de 10 años.

*Los requisitos de la conformación de regiones van de la mano de un intenso proceso de generación de acuerdos entre las provincias involucradas, por un lado, porque su nacimiento se circunscribe a la voluntad popular y por el otro, porque la generación del proyecto de estatuto supone la consecución de consensos entre los actores involucrados y la determinación de un procedimiento.<sup>22</sup>*

Del proceso de regionalización podemos inferir que al atribuir la iniciativa de su conformación a los Gobiernos Provinciales, incumple de cierta manera el artículo constitucional 135, que determina como facultad exclusiva del Presidente de la República presentar proyectos de ley que modifiquen la división política y administrativa del país; sin embargo me refiero a un incumplimiento parcial, ya que en el mencionado proceso es el Presidente quien tiene la facultad de ejercer un control previo, verificando que el proyecto se apege a los criterios constitucionales de organización territorial, de acuerdo a los requisitos del artículo 16, literal b del COOTAD; y es ésta autoridad quien enviará el proyecto de ley a la Asamblea Nacional.

Otra de las consideraciones importantes en cuanto a la limitación de iniciativa de los gobiernos provinciales radica en que el proyecto de ley no puede modificar los límites territoriales de las provincias, tomando en cuenta que la región es la agrupación de 2 o más provincias delimitadas, se puede considerar que no se trata de una modificación de límites y de esta manera no transgrede íntegramente el artículo 135 mencionado.

---

<sup>22</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 131.

En cuanto al proyecto de estatuto de autonomía, norma institucional básica del gobierno regional desde su aprobación, acertadamente el control previo lo realiza la Corte Constitucional, quien con su dictamen determinará la conformidad de dicho proyecto con la carta política.

El Consejo Nacional Electoral, es un actor de importante participación en este proceso, ya que debe convocar en primer lugar la consulta popular para aprobar la creación de regiones y una vez conformadas, debe convocar a elecciones de los cargos de gobernador/a y consejeros/as, dignidades que constituyen el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional.

## **2.2. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

El artículo 30 del COOTAD, determina que *los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en ley y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden.*

La autonomía de la que se encuentran investidos los GAD regionales, es garantizada con la prohibición contenida en el artículo 6, literal a) del COOTAD, de cualquier entidad o funcionario público a derogar, reformar o suspender la ejecución de los estatutos de autonomía.

El estatuto aprobado, que como he señalado, es la principal fuente normativa de la región, además de establecer la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de competencias; debe plantear los mecanismos de participación ciudadana y las estructuras desconcentradas para la gestión de competencias.

*En el caso de bienes, rentas, recursos propios, dicha norma simplemente se limita a identificarlos. Del mismo modo, en lo referente a la asunción de competencias, la norma estatutaria cumpliría únicamente tal función de “identificación”. De manera que puede colegirse, que solamente en el primer caso la norma estatutaria tiene efectos constitutivos, desde luego, en el marco del control previo de constitucionalidad. Mientras en los casos de “identificación” y “enumeración”, tal señalamiento activa mecanismos de validación posterior que de ser el caso, los ratifica y cuando corresponde, gradúan su transferencia”.*

De esta apreciación del autor Sebastián Espinosa Velasco, en el ensayo “La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, podemos deducir que, si bien el estatuto de autonomía es la base normativa de los gobiernos regionales, una resolución emitida por el Consejo Nacional de Competencias, dictada para intervenir una competencia, primaría sobre el enunciado de las que son exclusivas para dicho GAD, en su estatuto particular. Considerando el orden jerárquico de normas enunciado en el artículo 424 de la Constitución, en donde las norma regionales se encuentran por encima de las resoluciones; deducimos las falencias en la planificación del nuevo orden territorial.

Con respecto a quienes conforman el nivel regional, se encuentran el gobernador y los consejeros regionales, actores que componen el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado, denominado Consejo Regional. *“El Consejo Regional, es la entidad con potestad para reformar el estatuto de autonomía regional con sujeción al proceso en él establecido y previo dictamen favorable de la Corte Constitucional”.* (Art, 34 Cootad, literal t),<sup>23</sup> el Gobernador presidirá dicho Consejo por lo que, goza de voto dirimente; de los consejeros regionales se elegirá al vicegobernador, todos por un período de 4 años. (Art. 251 Constitución).

Las funciones de los gobiernos autónomos regionales se enmarcan en el artículo 31 del COOTAD y son las siguientes:

---

<sup>23</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 141

- a) *Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;*
- b) *Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;*
- c) *Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;*
- d) *Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional;*
- e) *Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*
- f) *Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley: y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad, participación y equidad;*
- g) *Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;*
- h) *Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;*
- i) *Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,*
- j) *Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.*

Las funciones determinadas para los gobiernos autónomos regionales, parten de las mismas premisas de funcionalidad de los demás niveles de gobierno, dentro de su circunscripción territorial; sin embargo, es necesario analizar a profundidad el rol en el ejercicio de sus competencias, ya que éstas deben respetar las asignadas a gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, entendiendo que el sentido de la creación de este nuevo nivel intermedio es mejorar la satisfacción de necesidades sin que esta instauración suponga entorpecimiento de competencias de los demás gobiernos autónomos.

### **2.3. COMPETENCIAS DEL NIVEL REGIONAL DE GOBIERNO**

Es importante realizar un análisis sobre todas las competencias atribuidas a cada gobierno autónomo, para un mejor entendimiento de las que son exclusivas de las regiones y concurrentes con otros niveles de gobierno, en este sentido la publicación realizada por la Flacso “Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador”, elabora un cuadro de desglose del marco competencial por nivel de gobierno de acuerdo al COOTAD, muy apropiado para el tema de estudio:

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

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

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

El cuadro citado es una recopilación del ejercicio de las competencias desarrolladas a partir del artículo 129 del COOTAD; realizando un análisis comparativo entre el mencionado artículo y las competencias exclusivas conferidas al nivel regional de gobierno enumeradas en los artículos 32 del COOTAD y 262 de la constitución; podemos determinar que no existe un tratamiento sobre la competencia exclusiva de determinar políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías; por las demás competencias se encuentran desarrolladas en cuanto a la injerencia que cada nivel de gobierno tiene sobre la misma y atribuyendo la exclusividad del GAD regional sobre:

- Gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas
- Planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre

- Planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial de ámbito regional
- Otorgar personalidad jurídica, registro y control a las organizaciones sociales
- Fomento de actividades productivas regionales
- Fomento de la seguridad alimentaria regional
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Podemos visualizar además que otros niveles de gobierno, poseen competencia exclusiva dentro de su circunscripción territorial sobre las mismas materias, hecho que no implica una interferencia en la autonomía de cada GAD, ya que su participación está limitada por las normas citadas del ejercicio de competencias, que detallan la actuación de cada nivel.

Finalmente es importante señalar una competencia que si bien consta en el capítulo IV del COOTAD del ejercicio de las competencias, no está enumerado en las exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional, y se trata de la protección integral a la niñez y adolescencia, la cual se desarrolla en el artículo 148 que prescribe la obligación de todos los GAD a ejercer competencias destinadas a asegurar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

#### **2.4. FUNCIONES LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, INTEGRANTES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES:**

El artículo 29 del COOTAD determina las funciones que integran a los Gobiernos autónomos descentralizados regionales, entre los cuales se encuentran la ejecutiva y administración, legislativa y fiscalización, y de participación ciudadana y control social; para el ejercicio de sus competencias.

*Probablemente la denominación de “funciones” no es la más afortunada en razón de que la Constitución reconoce explícitamente cinco funciones del Estado provistas, por supuesto, de sus órganos titulares. En el ámbito del COOTAD, se observa la distribución de competencias de*

*legislación, normatividad y fiscalización en el seno de los consejos regionales y de ejecución y administración en el acervo de atribuciones del gobernador regional. Sin embargo en el caso de la “función” de participación ciudadana y control social, se establecen únicamente las obligaciones de garantizar un sistema de rendición de cuentas y control social, así como la de canalizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, destacándose el mecanismo de la “silla vacía”, regulado en el artículo 311 del COOTAD.* <sup>24</sup>

#### **2.4.1. FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO:**

La facultad normativa que caracteriza a la función legislativa, dentro del nivel regional de gobierno es ejercida por el Consejo Regional, conjuntamente con la de fiscalización; dicho órgano se encuentra presidido por el Gobernador Regional e integrado por los consejeros regionales de los cuales se elegirá al Vicegobernador.

Dentro de las atribuciones del Consejo Regional, enumeradas en el artículo 34 del COOTAD, se encuentran algunas relacionadas con el ejercicio de la facultad normativa de la competencia del GAD correspondiente mediante la expedición de normas regionales sobre su circunscripción territorial, acuerdos o resoluciones para regular temas específicos o reconocer derechos particulares, crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales y, reformar el estatuto de autonomía regional. Además ejerce la facultad fiscalizadora en relación a la gestión del Gobernador y la remoción con el voto conforme las dos terceras partes de sus integrantes, al gobernador y consejeros que hubieren incurrido en una de las causales para dicho efecto.

La facultad normativa de los GAD se encuentra prescrita por el artículo 7 de la norma correspondiente a la organización territorial, en donde les atribuye la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, en favor del ejercicio de sus competencias.

---

<sup>24</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 146

En cuanto al orden jerárquico de las normas expedidas por el Consejo Regional, se determina que se encuentran por debajo de las leyes orgánicas y ordinarias, al nivel de las ordenanzas distritales y por encima de los decretos, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones; de acuerdo al enunciado constitucional.

#### **2.4.2. FUNCIÓN EJECUTIVA DEL GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO:**

La función ejecutiva que compone el GAD regional, se manifiesta en la facultad del ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa, a cargo de las autoridades correspondientes a este nivel de gobierno, como lo dispone el artículo 9 del COOTAD, en dicho caso se encuentra ejercida por el Gobernador Regional, *a quien le corresponde organizar las tareas de ejecución para la satisfacción de necesidades públicas en el ámbito de su competencia.*<sup>25</sup>

Las atribuciones del Gobernador o Gobernadora, se encuentran enumeradas en el artículo 37 del Código Orgánico en materia; entre las que se encuentra ejercer la representación legal del gobierno autónomo regional, así como ejercer la facultad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado, sin embargo no podemos hablar de una facultad exclusiva de dicha autoridad, ya que si bien preside el Consejo Regional; dicho Consejo ejerce ciertas atribuciones de carácter ejecutivo, como las detalladas en el artículo 34 antes mencionado, entre las que están: regular la aplicación de tributos a favor de su gobierno autónomo; aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta para la gestión de servicios de su competencia, conociendo su respectivo plan operativo y presupuesto, y consolidándolo con el presupuesto general del gobierno regional; aprobar el plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial; aprobar u observar el presupuesto del GAD regional; conocer las declaraciones de utilidad pública o interés social de los bienes materia de expropiación; aprobar traspaso de partidas presupuestarias y reducción de créditos; autorizar la contratación de empréstitos; designar al secretario del

---

<sup>25</sup> Coordinador Marco Morales Tobar, LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2012, pg. 148

consejo regional de la terna presentada por el gobernador regional; decidir la participación en mancomunidades o consorcios; conformar las comisiones permanentes, especiales, técnicas y ocasionales necesarias; conceder licencias a los miembros del gobierno regional, conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del gobernador; impulsar la implementación de un modelo de desarrollo integral; designar a sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados; y emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su territorio.

De las facultades detalladas, podemos concluir que a pesar de pertenecer exclusivamente al Consejo Regional, órgano de legislación y fiscalización, como ha quedado prescrito; se tratan de atribuciones relacionadas netamente con la administración, que si bien, muchas son generadas por un acto normativo; el pleno de dicho consejo lo resuelve por votación, por tanto significan toma de decisiones correspondientes a la función ejecutiva.

En cuanto a las atribuciones propias del Gobernador, además de las detalladas se encuentran las siguientes:

- Convocar y presidir con voz y voto las sesiones del Consejo Regional.
- Presentar proyecto de normas regionales.
- Presentar con facultad privativa proyectos de ordenanzas tributarias.
- Dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial, promoviendo la participación ciudadana.
- Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado regional; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción.
- Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo regional y señalar el plazo de presentación de informes correspondientes.
- Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados, si lo requiere.

- Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado regional (convenios de crédito, traspaso de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito en casos especiales, financiar casos de emergencia legalmente declarada)
- Dictar medidas de carácter urgente.
- Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada región y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana.
- Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- Sugerir la conformación de comisiones ocasionales si lo requiere.
- Distribuir a través de la secretaría los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo para presentación de informes correspondientes.
- Integrar el gabinete territorial de consulta y participar en las convocatorias periódicas que deberá realizar el Presidente de la República.
- Presentar un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social.
- Las demás que le asigne el estatuto de autonomía regional.

Tales atribuciones son asignadas a la máxima autoridad del GAD Regional, para garantizar la autonomía política así como administrativa, en el ejercicio de las potestades ejecutivas transferidas a los Gobiernos Autónomos Regionales.

## **2.5. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES:**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización regula el nuevo ordenamiento, competencias y recursos de los gobiernos autónomos, ya que compila en un solo cuerpo las leyes existentes anteriormente como son las de Régimen Municipal, Provincial y de Juntas Parroquiales, así como las leyes de financiamiento de cada gobierno

autónomo; unificación que ha logrado la racionalización de normas en materia de descentralización y un direccionamiento claro de los recursos financieros de cada GAD.

*El cuerpo legal establece un monto de transferencia definido para todos los niveles de gobierno y dispone que las transferencias de recursos se hagan en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman. Se define criterios específicos de distribución a fin de procurar una asignación proporcional, solidaria y efectiva a cada uno de los territorios, criterios como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo.<sup>26</sup>*

Conforme a dicho cuerpo normativo los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuentan con los siguientes recursos financieros:

**Ingresos propios de la gestión:** Son los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; rifas, sorteos, entre otros ingresos, dichos impuestos deben seguir los principios tributarios comunes de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, suficiencia recaudatoria, y no pueden duplicarse en los respectivos territorios.

El artículo 172 del COOTAD, faculta exclusivamente a los gobiernos autónomos descentralizados regionales a realizar loterías y beneficiarse de los ingresos que se generen por tal concepto, aspecto que resulta positivo en favor del cumplimiento del artículo 244 de la Constitución, que exige la creación de leyes que incentiven la integración en regiones; sin embargo estos estímulos no son suficientes y requieren ampliarse en favor de la conformación de esta nueva organización del territorio.

El artículo 177 del mismo cuerpo indica que los gobiernos regionales serán beneficiarios de los impuestos generados por:

- a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones;

---

<sup>26</sup> Fernando Buendía, Artículo “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados”; LA TENDENCIA, Revista de análisis político, publicación 11 Febrero/Marzo de 2011, director Francisco Muñoz Jaramillo.

b) El impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados; y,

c) El impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo.

**Transferencia del presupuesto general del Estado:** Se refiere a la partición que los gobiernos autónomos descentralizados tienen sobre los ingresos permanentes y no permanentes, los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público.

**Otras transferencias, legados y donaciones:** Se refiere a los fondos recibidos sin contraprestación del sector interno o externo, estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

**Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables:** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen participación sobre las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables que se obtenidos de su circunscripción, independientemente de la inversión del Estado en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.

**Recursos provenientes de financiamiento:** Corresponde a los fondos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores, destinados al ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. El gobierno central tendrá noventa días de plazo para otorgar las garantías para la obtención de créditos contraídos por los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva.

Todas estas maneras de financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados propenden a mejorar las posibilidades de generación de recursos propios y a la participación equitativa de los recursos provenientes del Estado.

Los aspectos de financiamiento establecidos en el COOTAD, determinan que los recursos de transferencias se realicen en forma automática, predecible y oportuna; se dispone que se sancionará con destitución a los funcionarios que de manera intencional interfieran en la entrega oportuna de estos recursos; se prevé que los recursos que se transfieren se distribuyan con criterios de equidad territorial e interterritorial, a fin de superar la extrema desigualdad existente en la cobertura de servicios básicos entre los diversos gobiernos locales<sup>27</sup>.

El proceso de transferencia de competencias, así como recursos de financiamiento es un tema complejo, ya que existen varios factores que deben ser analizados para lograr la equidad promulgada por el actual gobierno, entre esos factores tenemos el número de habitantes, extensión del territorio, necesidades insatisfechas, recursos existentes dentro de cada circunscripción territorial y fortaleza de los gobiernos locales. Dichos elementos si bien se encuentran enumerados en el COOTAD, y en demás normativa legal como el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Descentralización, no se encuentran aún estructurados de manera integral y considerando la inteligencia y el aporte de cada territorio en un crecimiento igualitario que permita equiparar la distribución de recursos.

La normativa de descentralización promulgada en diferentes cuerpos legales a partir del 2008, la creación de instituciones autónomas que realicen planificación y rectoría en los procesos de transferencia de competencias, así como la creación de guías metodológicas que permitan el análisis a profundidad de los problemas existentes, como el creado “Atlas de desigualdades socio económicas del Ecuador”, entre otros instrumentos introducidos por la Senplades, son un paso acertado hacia un nuevo modelo de Estado; sin embargo se requiere del fortalecimiento en las áreas de investigación, censos, capacitación, operatividad y respeto de la autonomía de los gobiernos locales para garantizar verdaderamente al estado unitario que se gobierna de manera descentralizada, prescrito el artículo 1 de la Constitución.

---

<sup>27</sup> Fernando Buendía, Artículo “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, LA TENDENCIA, Revista de análisis político, publicación 11 Febrero/Marzo de 2011, director Francisco Muñoz Jaramillo, , por Fernando Buendía

La revista de análisis político Tendencia, publicada el 11 de febrero de 2011 como aporte académico de la Universidad Flacso, contiene un apropiado artículo referente a la financiación de los gobiernos autónomos descentralizados, el mismo que determina que:

*El objetivo principal de las transferencias es lograr una “canasta” igualitaria de servicios básicos para todas las personas independientemente del lugar de su residencia. Por ello se ha propuesto un sistema de crecimiento de las transferencias en dos velocidades: (i) Para los gobiernos autónomos descentralizados que tienen mejor cubiertas sus necesidades básicas, el ritmo será más lento; (ii) Para los que tienen mayores necesidades básicas insatisfechas el ritmo de crecimiento de sus recursos transferidos tendrá una mayor rapidez. Lo ideal para lograr una asignación equitativa de los recursos es la aplicación del modelo de transferencia basado en el costeo de las competencias, el COOTAD ha establecido un modelo de “reparto” de las transferencias, favoreciendo en el mismo la ponderación de los indicadores de mayor impacto social, como factor de equidad.<sup>28</sup>*

El costeo de competencias de acuerdo al literal a) del artículo 154 del COOTAD, se desarrolla en el siguiente procedimiento:

- Elaboración de un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia a ser descentralizada;
- Un informe de los recursos financieros existentes para la gestión de la competencia, y;
- Un informe de capacidad operativa de los GAD que van a asumir dichas competencias.

Estos informes que dan inicio al proceso de transferencia progresiva de competencias, deben ser elaborados por aquellos organismos que ejercían la competencia y la administración de los recursos antes de transferirla, o tengan a su cargo la rectoría u operatividad como son los Ministerios o cualquier entidad de la función ejecutiva, los órganos asociativos de los gobiernos locales, o los propios gobiernos autónomos descentralizados.

Posteriormente conforme a la continuidad del proceso de costeo de competencias de acuerdo al artículo 154, literal b), debe conformarse la comisión técnica sectorial de costeo,

---

<sup>28</sup> Director Francisco Muñoz Jaramillo, LA TENDENCIA, Revista de análisis político, publicación 11 Febrero/Marzo de 2011, Artículo “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

dicha comisión como se ha mencionado en esta investigación, es de carácter temporal y su función es emitir un informe vinculante sobre el costeo de la competencia respectiva. Finalmente conforme al literal d) del mismo artículo, el CNC emitirá una resolución motivada mediante la cual transfiere la competencia y los recursos respectivos a cada gobierno autónomo descentralizado.

El Consejo Nacional de Competencias al inicio de sus funciones en el año 2011, promulgó la primera Resolución No. 00001-CNC-2011, en la cual se aprueba el plan de trabajo de dicho órgano con un cronograma referencial de transferencia de competencias y recursos correspondientes a riego, tránsito, educación y salud, fomento productivo, gestión y cooperación internacional y vialidad para el primer período anual; sin embargo hasta la fecha han sido transferidas las siguientes competencias:<sup>29</sup>

**AÑO 2011:**

- Transferencia de la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los GAD provinciales. (Resolución 0008-CNC-2011)
- Transferencia e implementación de competencia de gestión de cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables a los GAD, parroquiales rurales, municipales, provinciales y regionales. (Resolución 0009-CNC-2011)

**AÑO 2012:**

- Transferencia de competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, de manera progresiva. (Resolución No. 006-CNC-2012)

Si bien el proceso de costeo de competencias es una importante herramienta de descentralización, que además transfiere los recursos respectivos para la ejecución; de las resoluciones emitidas por el CNC hasta la fecha, podemos dirimir que no es un sistema que se encuentra funcionando con eficacia, ya que en 4 años desde la creación de dicho órgano se han transferido 3 competencias que frecuentemente son modificadas por otra resolución, como un

---

<sup>29</sup> FUENTE: Resoluciones emitidas por CNC, sitio web SENPLADES

ejemplo el caso de la resolución No. 001-CNC-2015, la misma que determina que el gobierno central ejercerá de manera provisional la competencia de tránsito y transporte terrestre, hecho que demuestra que los gobiernos autónomos descentralizados, aún no cuentan con la operatividad necesaria para asumir todas sus funciones; y que no estamos en el inicio del camino para eliminar brechas de inequidad en nuestros territorios.

Por otro lado, las competencias que han sido transferidas a los gobiernos regionales autónomos descentralizados, como la de cooperación internacional, quedan parcialmente inejecutable al no existir la conformación de regiones, pese al próximo vencimiento del tiempo establecido para la conformación de las mismas. Este será tema de análisis en el siguiente capítulo de la presente investigación.

En cuanto al monto de participación que perciben los gobiernos autónomos descentralizados, del presupuesto general del Estado, el COOTAD determina a partir del artículo 192, que se trata de un 21% de ingresos permanentes y un 10% de los no permanentes, valores que son distribuidos bajo los criterios de tamaño, densidad de la población, necesidades insatisfechas, mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y plan de desarrollo de cada GAD; entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción:

- 27% para los consejos provinciales
- 67% para municipios y distritos metropolitanos
- 6% para juntas parroquiales

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no ha establecido el monto de participación del presupuesto general del Estado de los Gobiernos Autónomos Regionales por la inexistencia de los mismos, tema que requerirá de una reforma inmediata en cuanto se conforme la primera región; no obstante la utilización de ingresos del GAD correspondiente a este nivel de gobierno, seguirá el mismo proceso establecido para los ya existentes.

*Respecto de la utilización de los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que todos los ingresos independientemente de su fuente son recursos públicos, por lo tanto se sujetan a las normas y reglas de uso de los recursos y bienes públicos. Es decir que tanto los ingresos propios como los ingresos por transferencias, están sujetos y obligados al cumplimiento de las normas establecidas en el Código de Planificación, entre ellos: a) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y de endeudamiento únicamente pueden ser utilizados para gastos no permanentes (inversión pública). b) Los ingresos provenientes de fuentes permanentes (ingresos tributarios) se podrán utilizar para el gasto corriente y la inversión. c) Las transferencias del gobierno central podrán financiar hasta el 30% de los gastos permanentes, y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Las transferencias provenientes del 10% de ingresos no permanentes financiarán exclusivamente egresos no permanentes (inversión). d) El gasto está sujeto a la planificación cuatrienal y anual, y se prohíbe un uso distinto de los recursos. e) El proceso de aprobación presupuestario debe contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía como requisito para su aprobación. f) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán establecer el régimen de remuneraciones para sus servidores, pero en el marco de la Ley de Servicio Público, que establece que el Ministerio de Relaciones Laborales fija el piso y el techo para cada categoría ocupacional. g) Los recursos de endeudamiento únicamente podrán orientarse a gastos de inversión de mediano y largo plazo. Son ingresos no permanentes que únicamente financiarán egresos no permanentes priorizados en los respectivos planes de desarrollo. h) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán endeudarse hasta un 40% de su presupuesto siempre que cuenten con los recursos suficientes para el pago de los empréstitos a ser contraídos. i) Toda norma que expida un gobierno autónomo que genere una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecer la fuente de financiamiento correspondiente. j) Los gobiernos autónomos descentralizados efectuarán el ciclo presupuestario previsto en el Código de Finanzas Públicas. Caso contrario, el Ministerio de Finanzas asignará un valor estimado similar al del año anterior”.*<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Fernando Buendía, Artículo “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, LA TENDENCIA, Revista de análisis político, publicación 11 Febrero/Marzo de 2011, director Francisco Muñoz Jaramillo.

## **2.6. AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

Una de las atribuciones más significativas del Consejo Regional en el proceso de descentralización para este nivel de gobierno, es la de regular la aplicación de tributos, los mismos que se guiarán por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia.

La potestad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, se encuentra manifiesta en el artículo 179 del cuerpo orgánico en materia de descentralización, que dicta la facultad de crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

La innovación en la autonomía tributaria de este GAD en relación a los que corresponden a los demás niveles de gobierno, es que tienen la facultad de fijar un monto adicional a los impuestos de todos los consumos especiales, vehículos y al precio del combustible, además de imponer recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento, estos recursos serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

El artículo 301 de la Constitución, determina que solo se puede establecer, modificar, exonerar y extinguir impuestos mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, por iniciativa del Ejecutivo, en consecuencia la atribución otorgada a los GAD regionales de fijar un monto adicional a los impuestos establecidos por ley violan las normas constitucionales que establecen la reserva de ley en materia tributaria y el principio de legalidad.

La facultad otorgada por la Carta Magana a los gobiernos autónomos descentralizados en el artículo 132, debe ser entendida exclusivamente para el regulamiento de tasas y contribuciones especiales de mejora, ya que la creación o modificación de impuestos es

facultad exclusiva del Órgano Legislativo, sobre la cual no cabe delegación a través de normas secundarias.

De este análisis se concluye que los tributos solo pueden ser modificados mediante ley y no por acto normativo cuya determinación es expresa en regular tasas y contribuciones especiales por parte de los organismos autónomos descentralizados.

El último inciso del artículo 179 del COOTAD resulta inconstitucional, al otorgar a los gobiernos autónomos descentralizados regionales la potestad de fijar un monto adicional referido a los impuestos de consumos especiales y al precio de los combustibles, función que será ejercida por acto normativo regional a través de la emisión de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, mas no de una ley, conforme lo establece la Constitución, contraviniendo el orden jerárquico de aplicación de normas.

## CAPITULO 3

### 3.1. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

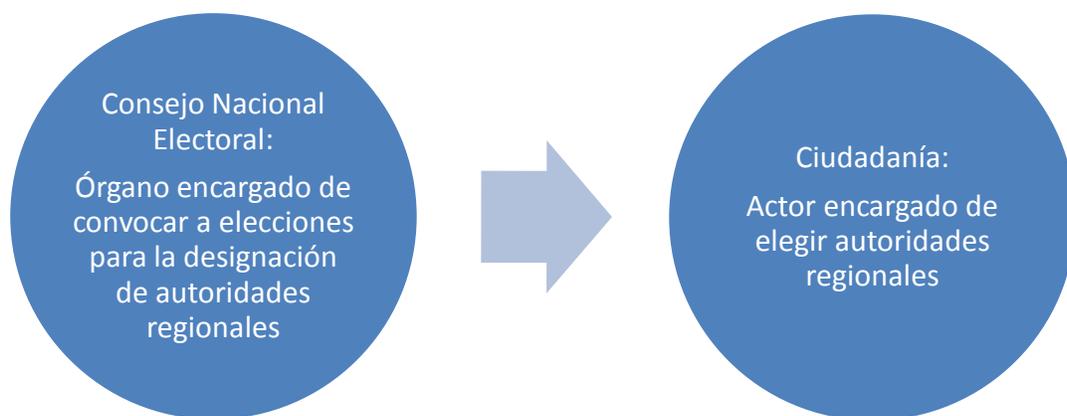
#### 3.1.1. CONFORMACIÓN DE REGIONES:



#### 3.1.2. CREACIÓN DE NORMATIVA REGIONAL:



### 3.1.3. DESIGNACION DE AUTORIDADES REGIONALES:



### 3.1.4. INSTAURACIÓN DE CONSEJO REGIONAL:



Gobernador: máxima autoridad

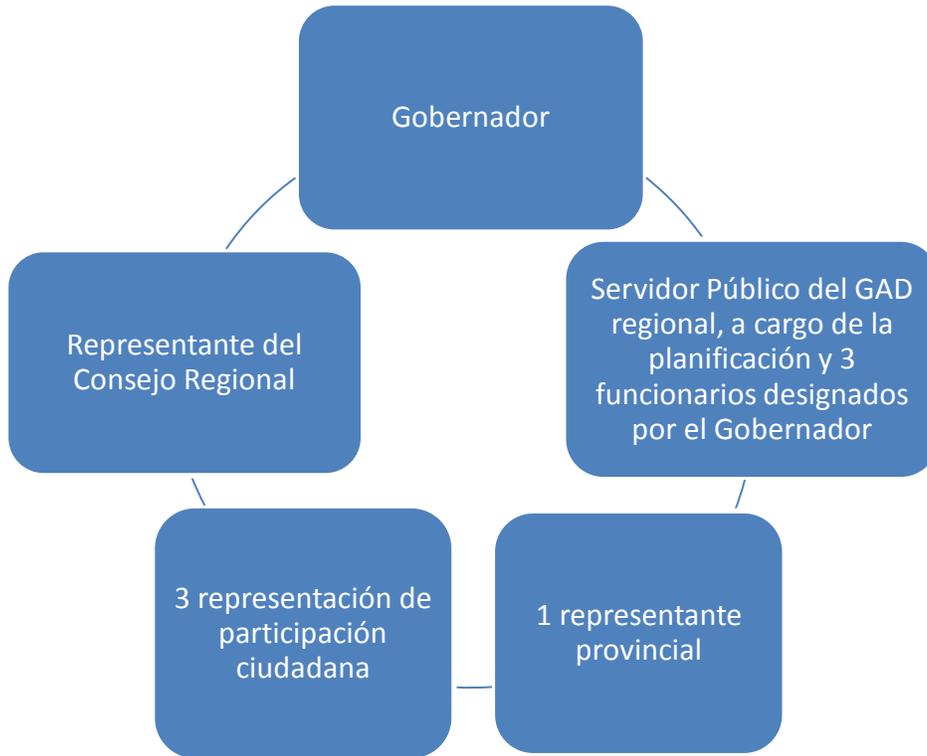


Vicegobernador: segunda autoridad

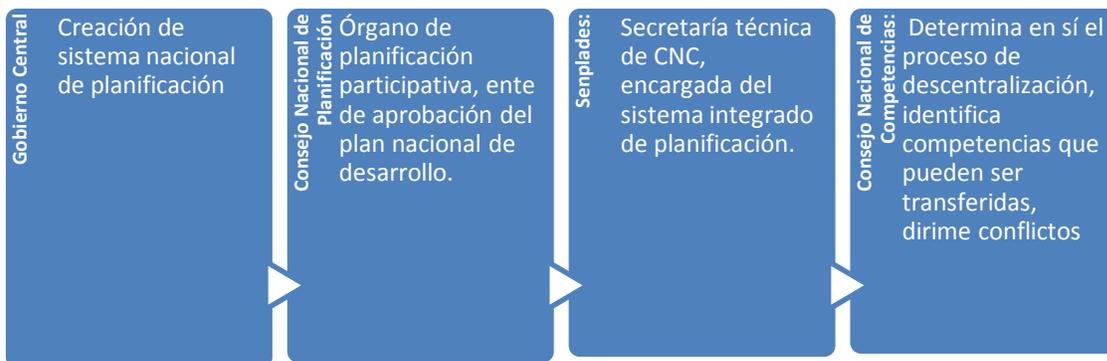


Consejeros: de los cuales se elige al vicegobernador

**3.1.5. INSTAURACIÓN DE CONSEJO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL:**



**3.1.6. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS AL NIVEL REGIONAL DE GOBIERNO:**



El nuevo modelo de Estado en el Ecuador, con la institucionalización de la descentralización, supone la interrelación de varios actores que participan de este proceso, refiriéndonos no solo a las representaciones públicas, sino a la ciudadanía que actualmente forma parte esencial de la generación de políticas e intervención en decisiones de gobernabilidad.

*En este sentido, la articulación de los diferentes actores locales, nacionales y supranacionales, se presenta como característica indispensable dentro de un proceso de descentralización, en función de lograr consensos principalmente en escenarios de conflicto e inestabilidad social y política (Carrión, 2007).<sup>31</sup>*

La importancia de la determinación clara de los diferentes niveles de Gobierno, sus atribuciones y las competencias que ejerce tanto el Gobierno Central como cada gobierno autónomo descentralizado, es un reto importante en la nueva política de planificación, ya que la coordinación entre actores ejecutores de las competencias descentralizadas, es la garantía del triunfo de un nuevo modelo. Sin embargo la coherencia de la actuación de los demás generadores de dicho proceso, entre ellas entidades del poder ejecutivo, de participación ciudadana y control social, legislativa, judicial y propias figuras de los varios poderes del Estado intervinientes como el Consejo Nacional de Planificación, el Consejo Nacional de Competencias, la secretaría técnica SENPLADES; el Presidente de la República y la ciudadanía, como los más esenciales; garantiza el éxito del llamado Sistema de Planificación; que promulga la ejecución de intereses comunes en favor de un progreso nacional equitativo, eliminando las viejas brechas de desarrollo en los diferentes sectores, y el avance de ciertas poblaciones históricamente fortificadas.

Las catedráticas Anita Krainer y María Fernanda Mora, compiladoras del libro Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, publicado por la Flacso en 2013, realizan un análisis introductorio de doctrinarios importantes sobre la armonía entre actores que participan en el proceso de descentralización; al respecto determinan que la articulación de los mismos lleva implícita la formulación de consensos técnicos y sobre todo políticos, para

---

<sup>31</sup> Coordinadoras Anita Kraines y María Fernanda Mora, Publicación Flacso, Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, Imprenta Creatibros, Quito-Ecuador, 2013, Pg. 10

evitar el cumplimiento de intereses propios de cada actor. En relación citan a Merkel (2008), quien indica que este es uno de los retos que plantean las reformas de descentralización, ya que el proceso de toma de decisiones se da en lo que él denomina un ‘sistema multinivel’ en donde son varias las figuras con poder de veto. El llegar a acuerdos requiere de procesos de negociación, y por ende tiempo, que muchas veces termina en decisiones tomadas por una minoría y que no resuelven los dilemas de fondo. Citan a Baroja (2011) quien subraya que la descentralización debe ser un proceso abierto, plural y diverso, en el cual se permite profundizar la reflexión y lograr un debate democrático. Finalmente determinan el pensamiento de Remache, según quien, a través de los procesos de descentralización no solamente se logra contribuir al desarrollo armónico territorial, sino también a potenciar el desarrollo nacional y resume indicando que, “profundizar los procesos de descentralización; democratiza e integra el país con la activa participación de la población” (Remache, 2011).<sup>32</sup>

Antes del año 2008 el Ecuador mantenía una administración caracterizada por seguir una lógica sectorial y bajo éste sentido se gestionaba la transferencia de competencias, a partir de la expedición de la actual Carta Magna, se desarrolla un modelo en donde los diferentes actores, ya señalados, puedan ejercer su derecho a tomar decisiones, evento que fortalece un consenso entre los intervinientes del nuevo modelo; al respecto el autor Gustavo Abdo L., en su publicación para la Universidad Flacso, “Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos”, indica que *los gobiernos intermedios, son actores estratégicos en la generación de espacios de concertación y diálogo, no obstante, deben readecuar su estructura institucional para instaurar canales y mecanismos efectivos de participación, en donde los distintos actores, públicos y privados, puedan ejercer su derecho a la toma de decisiones, incluso de carácter presupuestario, e interactuar entre sí, con la finalidad de adoptar una visión estratégica de desarrollo y avanzar en el cumplimiento de objetivos comunes.*<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Coordinadoras Anita Kraines y María Fernanda Mora, Publicación Flacso, Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, Imprenta Creatibros, Quito-Ecuador, 2013, Pg. 10

<sup>33</sup> Compilador Fernando Carrión M. Publicación Flacso, La descentralización en Ecuador, opciones comparadas; ensayo “Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos”, Gustavo Abdo L., Quito- Ecuador, 2007, Pg. 329.

Pese a la acertada enunciación constitucional de gobernabilidad descentralizada, un reordenamiento territorial que promulgue la distribución equitativa de recursos y la institucionalización de un Sistema Nacional de Planificación destinado a la ejecución de proyectos de manera integral en todos los sectores, la presente investigación no ha podido determinar un estado real y comprobable de la ejecución de los cánones constitucionales contenidos en el título V de la Carta Magna, en especial a lo que el proceso de regionalización respecta.

En este sentido, podemos determinar que este nuevo modelo de administración pública creó las ahora llamadas zonas de planificación; sin embargo, 7 años posteriores a su nacimiento se han convertido en un infructuoso enunciado escrito, El señor Presidente de la República el 18 de enero de 2008, justo cuando la Asamblea trataba estos temas, haciendo uso de sus facultades establecidas en el Art. 147 numeral 5, promulgó el Decreto 878 publicado en el Registro Oficial 268 que establece, para fines de administración y planificación, las siete regiones y manda que en un máximo de un año plazo todos los ministerios y dependencias estatales deberán haber estructurado su administración a través de estas siete regiones. Lamentablemente este Decreto, como tantos otros enunciados se cambió, por razones de presión política coyuntural no ha tenido concreción y más bien al paso de dos años se promulgó otro Decreto que, si bien sostiene las siete regiones y las dos metropolitanas, ya no las llama regiones sino zonas. Pero aun así ni lejanamente el círculo político oficial ni las burocracias de alto nivel han considerado necesario ni factible cumplir ni ejecutar lo que dispone este Decreto. Al contrario, se han eliminado los organismos regionales de desarrollo y en su reemplazo se han distribuido agencias administrativas subordinadas de carácter provincial para las diversas entidades sectoriales centralizadas. Como consecuencia, los grandes proyectos de desarrollo, por ejemplo los de PREDESUR, se encuentran abandonados.<sup>34</sup> Otro de los puntos que exige una investigación para determinar la eficacia de la norma constitucional del nuevo ordenamiento territorial se centra en el proceso mismo de

---

<sup>34</sup> REVISTA ÁGORA POLÍTICA, ejemplar No 4, Mayo 2011, publicación de Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD), Quito- Ecuador; artículo “El COOTAD o la equidad territorial entrampada”, José Bolívar Castillo.

regionalización, que para algunos se configura en un procedimiento engorroso y burocrático ineficaz, ya que entendiéndose omiso el Decreto 878 que fija las Zonas de Planificación, se abre aún más el área de delimitación para crear regiones, al conferir discreción a los Consejos Provinciales para proponer la conformación de las mismas. Una vez que se ha presentado el proyecto de ley correspondiente, el proceso comienza a hallar mayor complejidad con una infinidad de instancias y requisitos, más estrictos que los solicitados para cualquier otro proyecto de ley.

El Doctor José Bolívar Castillo, en su publicación para la revista *Ágora Política*, “El COOTAD o la equidad territorial atrapada”, concluye sobre la creación de regiones autónomas que *“Ningún proceso de equidad y menos un proceso de descentralización y regionalización, que son esencialmente procesos de equidad puede ser opcional puesto que quien ha logrado concentrar o acaparar, muy difícilmente puede estar dispuesto de buen grado a renunciar a su preeminencia. Además es necesario considerar que lo que corresponde a derecho público (y la estructura del Estado es derecho público por excelencia) no puede ser tampoco opcional sino obligatorio”*.<sup>35</sup>

La importancia de la creación de regiones autónomas, en favor del proceso de descentralización, radica en que no solo existe una inequidad en cuanto a territorios rurales con respecto a urbanos, también hay una gran diferencia en cuanto a capitales de cada provincia con relación a demás ciudades en donde el gobierno central no puede ejercer una adecuada administración.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en la emisión de metodologías aplicables a varios sectores de la gestión pública, ratifica el valor del proceso de regionalización como parte de la transformación del Estado a un gobierno descentralizado; en la publicación “Reforma democrática del Estado, rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión; y de la organización territorial, dedica uno de los

---

<sup>35</sup> REVISTA ÁGORA POLÍTICA, ejemplar No 4, Mayo 2011, publicación de *Ágora Democrática* (IDEA Internacional-NIMD), Quito- Ecuador; artículo “El COOTAD o la equidad territorial atrapada”, José Bolívar Castillo.

capítulos exclusivamente a la importancia de la regionalización y el respeto de las normas constitucionales y legales contenidas en el COOTAD, sobre el tema.

Sin embargo, todo el aparato estatal parece haber omitido por completo la creación de regiones autónomas y con ello el fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno; desconociendo incluso el mandato expreso en la transitoria primera, numeral noveno de la constitución, en la cual fija el plazo máximo de 8 años para la conformación de las mismas.

A un año de cumplirse el término de dicha disposición, no se ha presentado un solo proyecto de ley que de nacimiento a la región y por el contrario se ha abierto un debate político en cuanto a la ejecución del proceso; en el que las entidades públicas que figuran como actores dentro del mismo, muestran una postura a favor de omitir la transitoria bajo la opinión de que la imposición del plazo constitucional *“rompe con las tradiciones históricas y culturales que pueden afectar de manera estructural el mismo nacimiento de este nivel de gobierno”*.<sup>36</sup>

El Director Ejecutivo del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE, doctor Edwin Miño, ha opinado sobre el proceso de regionalización en el Ecuador, en una entrevista conferida a la revista emitida por el Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos COMAGA. Dicha ponencia radica en que los Gobiernos Provinciales han propuesto dentro de las enmiendas constitucionales, eliminar el plazo de la creación de regiones, planteando un proceso de regionalización que no sea impuesto, sino construido conjuntamente y concluye en que esa postura se debe a que la administración actual de los GADs provinciales, puede asumir el nivel intermedio de gobierno.<sup>37</sup>

Más allá del desacuerdo político que ha generado el proceso de creación de regiones autónomas, existen claras razones de discusión jurídica sobre el plazo conferido en la transitoria constitucional primera, la cual por su redacción se dirige de manera puntual al

---

<sup>36</sup> Entrevista Edwin Miño, Director Ejecutivo CONGOPE, Publicación Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos COMAGA, Febrero 2015; publrreportaje, Pg. 5.

<sup>37</sup> Entrevista Edwin Miño, Director Ejecutivo CONGOPE, Publicación Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos COMAGA, Febrero 2015; publrreportaje, Pg. 5.

órgano legislativo, quienes deben aprobar las leyes que dentro de los numerales se establecen, entre ellas el proyecto de ley de creación de regiones; sin embargo no existe una norma de carácter obligatorio para que los gobiernos provinciales presenten dicho proyecto de ley, por el contrario la técnica jurídica con la que se redactaron las normas de ordenamiento territorial, parece expresar la potestad discrecional del nivel intermedio ya existente.

Por otro lado, el hecho de la no conformación de regiones autónomas, pese a que el modelo de la redistribución territorial está diseñado contemplando la nueva división político-administrativa; genera un vacío en el ejercicio de competencias; muchas de las cuales son atribuidas por el COOTAD a este nivel de gobierno.

La conformación de regiones no es un invento de la Constituyente del año 2008, el proceso de descentralización ha contemplado la regionalización como un elemento fundamental desde tiempos inmemorables; así podemos hacer una revisión a la historia de nuestro país, en la que la conformación de regiones de los pueblos incaicos, en donde se implementaron formas de administración basados en el aprovechamiento de los diferentes pisos ecológicos, coincide plenamente con las zonas que han sido planteadas por la Senplades e impulsada por el Gobierno Nacional.

Dichas regiones, fueron ratificadas en la época de los sesenta cuando la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA, entonces órgano a cargo de la planificación nacional, presidió el estudio de las regiones del Ecuador, con la cooperación de la consultora técnica francesa llamada Orston, proyecto que delineó las conocidas regiones horizontales, que se observan a continuación:<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Imagen tomada de REVISTA ÁGORA POLÍTICA, ejemplar No 4, Mayo 2011, publicación de Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD), Quito- Ecuador; artículo “El COOTAD o la equidad territorial entrampada”, José Bolívar Castillo.

## LA REGIONALIZACIÓN HORIZONTAL



La apertura constitucional y legal que existe en cuanto a la conformación de regiones actualmente, se refleja en el mínimo de requisitos enunciados: Equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La SENPLADES como órgano rector de la planificación, está en el deber de tomar en consideración todos los argumentos que fueron motivo de debate en la Constituyente del 2008, para desarrollar una guía metodológica específica en el tema.

De los informes de mayoría del primer debate, presentados por la mesa No.4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias de Montecristi se distingue que la creación de la región se sometió a fines ambientales, políticos y sociales.

*Entre los fines políticos, está la creación de escalas territoriales mayores que permitan la conformación de un gobierno subnacional más fuerte, lo que apunta por una parte, una suerte de mayor gobernabilidad para la interacción del poder central y los poderes autónomos descentralizados; no obstante, al ser una escala nueva, demanda un proceso de transición<sup>39</sup>*

---

<sup>39</sup> Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, Pág. 22.

El proceso de transición fijado hasta el año 2016, no ha recurrido para la próspera ejecución del proceso, a pesar de que este modelo según la mayoría de asambleístas de la Mesa Constituyente No. 4, se presentaba flexible, respetaba el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios políticos, sociales, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio dado y condiciones demográficas, ambientales y económicas que garanticen su sustentabilidad.<sup>40</sup>

Dentro del mencionado período de transición se emitió el Decreto Ejecutivo 357, en el cual se sustituyen las 7 zonas iniciales por 9 zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y Cantones: Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana; Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos; Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón.; y, Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.<sup>41</sup>

Estas Zonas, de acuerdo con la información provista por la Senplades, tienen el objetivo de enmarcar las áreas hacia las cuales se va a desconcentrar la administración de Ministerios, Secretarías y demás entidades del poder ejecutivo; por lo cual no deben confundirse con el proceso de conformación de regiones autónomas y tampoco con los distritos y circuitos, cuya diferencia radica en que el distrito es la unidad territorial para la prestación de servicios públicos, que corresponde a uno o varios cantones, cuyo conjunto constituye una zona; mientras que los circuitos están conformados por varios establecimientos en un territorio determinado que formarían una red articulada a través de los servicios que oferten los

---

<sup>40</sup> Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, Pág. 22.

<sup>41</sup> Guía Metodológica Senplades, La desconcentración del ejecutivo en el Ecuador, el Estado en el territorio y la recuperación de lo público; Quito, 2014; Pg. 45.

diferentes sectores. El conjunto de circuitos conforma un distrito.<sup>42</sup> Cada zona posee una Subsecretaría de Planificación, como representación de la SENPLADES, cuya misión es gestionar la planificación regional.

Una década atrás el Ecuador ya contaba con un Sistema de Planificación, que si bien no estaba institucionalizado, estructuró lo que se denominaron organismos regionales de desarrollo que se consolidaron en la Región Sur como PREDESUR; en la Región Centro Sur o Región Cañari con el CREA; en la cuenca del río Guayas con CEDEGE; en Manabí única provincia con características regionales el CRM; y en las regiones aledañas a la capital de la República, como la región norte, centro-norte y central o región Puruhá, se establecieron intentos de organismos regionales que no prosperaron por la exagerada dependencia de la capital, con la sola excepción de la región norte donde se creó a raíz del Plan Colombia ORDENOR.<sup>43</sup>

Los actores intervinientes en el proceso de descentralización, como se ha expresado en varios aspectos de la presente investigación, no solo deben hallar una estructura institucional que les permita funcionar, sino mecanismos efectivos que les permita generar gobernabilidad dentro de los principios establecidos en la Constitución. El catedrático Miguel Ángel Bossano, en su publicación “Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes”, expresa que *la actual reforma del Estado no implica una simple reestructuración administrativa o la renovación de la gestión pública, por el contrario implica una dimensión política de reorganización del poder y una profunda transformación cultural de todos los actores lo que se ha dado en llamar el poder real vs. el poder formal o, en otras palabras, el poder ciudadano vs. el poder político.*<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Guía Metodológica Senplades, La desconcentración del ejecutivo en el Ecuador, el Estado en el territorio y la recuperación de lo público; Quito, 2014; Pg. 46.

<sup>43</sup> José Bolívar Castillo, REVISTA ÁGORA POLÍTICA, ejemplar No 4, artículo “El COOTAD o la equidad territorial entrampada”, Mayo 2011, publicación de Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD), Quito- Ecuador;

<sup>44</sup> Miguel Ángel Bossano, Publicación Revista Perspectiva, UIDE, “Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes”, Quito, Junio 2010.

Una de las propuestas del doctor Bossano es que la reestructuración del Estado se guíe por modelos comparados denominados “territorios inteligentes o competitivos”, es decir aquellos capaces de dotarse de proyectos de ciudad o de región para lograr el equilibrio justo, descubrir su singularidad y construir sus propias ventajas competitivas en un marco global. Cualquier ciudad o región, al margen de su tamaño y nivel de infraestructura puede ser un "territorio inteligente" ("smartland"). En definitiva el territorio inteligente convoca a la mejor capacidad de sus habitantes para adelantarse en las propuestas innovadoras sobre los potenciales de los recursos existentes, para mejorar y facilitar la vida y la calidad de vida de los habitantes (seres humanos y especies biológicas existentes); en consecuencia, para resolver los problemas que genera la vida en sociedades.<sup>45</sup>

Esta propuesta radica esencialmente en el aprovechamiento de los recursos de cada territorio con solidaridad y equidad para beneficiar a toda el área que lo compone; como un ejemplo podemos deducir que si los sectores ubicados en las Zonas de Sucumbíos, Pastaza, Morona Santiago y Napo poseen una fuente de recursos petroleros importante, todas las ciudades, cantones y parroquias rurales que conformen la región de dichas ubicaciones son actores generadores y receptores a la vez de los beneficios de la explotación de los mismos; igual suerte con la producción de productos o actividades en demás zonas del país.

El doctor Miguel Ángel Bossano concluye diez directrices para construir territorios inteligentes en función del ser humano y de la naturaleza:<sup>46</sup>

1. Fundamento en derechos
2. Política social integral
3. Perspectiva de ciclo de vida
4. Enfoque de territorio
5. Búsqueda de la universalidad

---

<sup>45</sup> Miguel Ángel Bossano, Publicación Revista Perspectiva, UIDE, “Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes”, Quito, Junio 2010.

<sup>46</sup> Miguel Ángel Bossano, Publicación Revista Perspectiva, UIDE, “Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes”, Quito, Junio 2010.

6. Apuesta por la inclusión social
7. Administraciones transparentes
8. Sistema Integral de Protección y Seguridad Social
9. Solidaridad y corresponsabilidad
10. Sostenibilidad

Los Gobiernos Provinciales, quienes como se ha determinado son los llamados a iniciar el proceso de conformación de regiones autónomas, han visto de manera amenazante el hecho de conformar este nuevo nivel de gobierno; su postura se centra en tener la capacidad para asumir como único gobierno intermedio y temen la pérdida de atribuciones que perfectamente le pueden ser removidas por el CNC y la apertura que este órgano tiene para delegar a otro nivel por resolución.

Considero que éste ha sido el punto esencial para que los Gobiernos Provinciales hagan caso omiso del mandato constitucional de conformación y por el contrario sean los propulsores de eliminar el plazo que les apremia; sin embargo el diseño bajo el cual han sido atribuidas las competencias por el COOTAD a cada nivel de gobierno, por el momento no presentan alguna pugna entre ambos, puesto que, entre las atribuciones exclusivas de las regiones autónomas, como señalamos en esta investigación, se cuentan la planificación del desarrollo regional, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, planificación, regulación y control del tránsito y el transporte regional y el cantonal (en tanto no lo asuman las municipalidades), planificación, construcción y mantención del sistema vial de ámbito regional, otorgar personalidad jurídica y mantener el registro de las organizaciones sociales de carácter regional, determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria regional, así como gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; mientras que las atribuciones de los Gobiernos Provinciales consisten en la planificación del desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Estas entidades planifican, construyen y mantienen el sistema vial de ámbito provincial, excluyendo las zonas

urbanas. Ejecutan, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas, hacen la gestión ambiental provincial, planifican, construyen, operan y mantienen sistemas de riego, fomentan la actividad agropecuaria y las actividades productivas provinciales y gestionan la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, la vialidad, el manejo ambiental y el fomento productivo.<sup>47</sup>

Es decir, en principio las competencias entre ambos niveles de gobierno se plantean de manera exclusiva en ciertos casos, requiere del trabajo en conjunto y pueden ser concurrentes en muchos otros; pero no muestra conflicto alguno entre ellos; lo que nos lleva a concluir que el desacuerdo en que se conformen las regiones, responde a temas políticos y monopolización de ciertos servicios públicos administrados por los gobiernos provinciales; o muy posiblemente, se deba a la aparición de una nueva figura con derecho a recibir un porcentaje del presupuesto general del Estado.

Tomando en cuenta que los GADs participan del 21% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), y del 10% de los ingresos no permanentes, y que la norma correspondiente contempla el reparto que se hace entre cada nivel ya existente en la siguiente proporción: 27% para los Consejos Provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos, y 6% para las juntas parroquiales; podemos inferir que, al no existir una determinación en cuanto al porcentaje que sería transferido a los Consejos Regionales, se vislumbra una reforma a este precepto legal de carácter financiero, que implica la reducción del porcentaje a recibir de demás gobiernos autónomos.

En una entrevista conferida a un medio público en el 2014, por el presidente del CONGOPE, economista Gustavo Baroja, este ratificó su postura de rechazo a la conformación de regiones determinando que en cuanto al proceso *“evidentemente no hubo un análisis profundo en la Constituyente (Montecristi), ni midió el nivel de afectación territorial en las competencias de los Gobiernos Provinciales. Por ejemplo, en viabilidad se habla sobre un tramado vial de la región, si las provincias son parte de la región dónde queda la competencia de la vialidad de las provincias, lo propio ocurre en el fomento productivo, dijo*

---

<sup>47</sup> Claudia Serrano, Patricia Acosta, El proceso de descentralización en el Ecuador, proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes, RIMISP, Enero 2011, Pg. 8

*Baroja, al aclarar que ese punto es competencia exclusiva de los Gobiernos Provinciales. De ahí que consideró “que en un país tan pequeño, no creo que necesite otro nivel de gobierno sino la posibilidad de tener una relación más permanente y directa con la comunidad”.<sup>48</sup>*

En definitiva, la no creación de regiones autónomas es responsabilidad de los Gobiernos Provinciales, sin que éstos estén expuestos a sanción alguna por desconocimiento de normas constitucionales y leyes de carácter orgánico; ya que como se ha determinado la potestad que tienen para presentar proyectos de ley de creación de este nuevo nivel de gobierno, no es de carácter obligatorio, hecho que genera un vacío importante en el proceso de descentralización promulgado por parte del gobierno nacional, interfiriendo contra los fines que persigue la regionalización como medio para superar las inequidades territoriales, promover nuevos polos de desarrollo y combatir el histórico centralismo con el que se ha manejado el país por varias épocas.

Tal como he enfatizado en varios espacios de esta tesis, la articulación de actores del gobierno central, gobiernos locales y la ciudadanía, garantiza la adecuada consecución de la planificación descentralizada en el país. Podemos establecer de acuerdo con la investigación realizada sobre el avance que ha tenido la aproximación de los niveles de gobierno con autoridades centrales, que se han dado pasos beneficiosos en favor de este proceso.

La Secretaría Nacional de Gestión de la Política, ha generado el proyecto “Diálogo con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador”, formulado para apoyar a la gobernabilidad en los territorios en el marco del proceso de Reforma Democrática del Estado, en el cual se han alcanzado logros propuestos, conforme se desprende del informe presentado por la institución, resumidos en el impulso de espacios de coordinación y reflexión en el territorio sobre el nuevo marco constitucional y la construcción de leyes relacionadas a su gestión y competencias; eventos sobre derechos, participación ciudadana en gobiernos locales, y, finanzas públicas; socialización de experiencias entre GAD de los distintos niveles de Gobierno; acompañamiento en procesos de transferencia de competencias en los territorios con las Asociaciones de GAD; acuerdos entre los representantes de los distintos niveles de

---

<sup>48</sup> Diario El Mercurio, publicación 18 de junio de 2014, artículo: Regionalización, asunto que preocupa a prefectos, Cuenca-Ecuador.

gobiernos y el Consejo Nacional de Competencias; facilitar espacios de diálogo y concertación entre autoridades de los GAD y el ejecutivo en el territorio para promover la articulación de los programas y proyectos establecidos a nivel regional y local; prevención de conflictos, entre otros.

Sin embargo la gestión no es suficiente, el magno proceso de descentralización planteado por la Constitución, requiere de un trabajo conjunto y acelerado por todos los intervinientes en el proceso, de esta manera, más instituciones del gobierno central están en la obligación de generar propuestas y dar apertura a la acción de gobiernos locales, la ciudadanía debe ejercer los mecanismos de participación que por ahora son meras enunciaciones escritas y resulta indefectible analizar la eficacia que han tenido los órganos creados para gestionar la planificación descentralizada en el Ecuador.

Pocas son las instituciones estatales que actualmente ya realizan su planificación en función a las Zonas Estratégicas, que por su naturaleza tienen una proporción regional, el Servicio de Rentas Internas, ha reestructurado la alineación institucional con la creación de Unidades Regionales, fortaleciendo la desconcentración de la gestión con la transferencia progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde la Dirección Nacional hacia las Direcciones Regionales.

El SRI es además un actor fundamental en el nacimiento de regiones, considerando que es el ente encargado de administrar los ingresos que se recauden por los impuestos a la renta sobre herencias, legados y donaciones; a la propiedad de los vehículos motorizados; y, a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros; mientras tenga lugar la constitución de las regiones autónomas de acuerdo con la disposición transitoria sexta del COOTAD. Una vez constituidas las regiones autónomas, la recaudación de estos impuestos debe ser transferida a cada una de ellas en la parte que les corresponda, pudiendo estas solicitar al Servicio de Rentas Internas se les transfiera su administración.

Otras de las entidades que actualmente están organizando sus servicios a nivel zonal son:

- Ministerio Interior (Policía Nacional)
- Ministerio de Educación

- Ministerio de Justicia, DDHH y Cultos
- Ministerio de Salud Pública
- Secretaría de Gestión de Riesgos (Bomberos, Brigadas Comunitarias)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social

La presente investigación ha recopilado vasta información sobre el proceso de regionalización en Ecuador a partir de la promulgación de la Constitución del 2008; sin embargo ha sido imposible compilar documentos que demuestren algún avance sobre la creación de regiones autónomas, por lo que podemos interpretar que existe un desinterés de todos los actores responsables de generar los procesos de descentralización. El problema se configuró como una cadena en la que cada actor constituye un nuevo eslabón; así detectamos una primera responsabilidad del legislador de Montecristi, quien pese a elaborar la nueva estructura del Estado en base a 91 propuestas por parte de la ciudadanía, recibir 33 delegaciones en la mesa especial de ordenamiento territorial, 12 expositores, talleres sobre descentralización y 61 sesiones formales,<sup>49</sup> se deslindó de la responsabilidad de estructurar las regiones y delegó la tarea a discreción de los representantes provinciales, creando además un trámite engorroso y burocrático que frena la predisposición de los llamados a presentar el proyecto de ley de creación y muestra la indolencia con la que se incluyó al nivel regional como parte de la nueva organización.

Por otro lado se encuentran los Gobiernos Provinciales, quienes como se ha precisado no tienen interés alguno en compartir el nivel intermedio de gobierno de acuerdo a la estructura propuesta por la Carta Magna, respondiendo a intereses clásicos de individualismo, conjugados con el temor que genera el apareamiento de un nuevo orden en la administración pública local.

---

<sup>49</sup> Datos tomados del informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008.

Los actores intervinientes en el renovador Sistema de Planificación del Estado, como el Consejo Nacional de Planificación por medio de su secretaría técnica Senplades, no han asumido su papel generador de planes nacionales y políticas públicas encaminadas a facilitar la acción de los Gobiernos Provinciales en el proceso de agrupación de sus territorios a fin de crear una provincia bajo los requisitos de afinidad estipulados en la Constitución; el impulso de la Senplades a la creación de zonas estratégicas por parte del poder ejecutivo ha sido un acierto a medias, ya que no se ha promovido la socialización de dichas zonas que podrían ayudar a la población a agruparse bajo ese lineamiento en favor del nacimiento de una región.

En cuanto al Gobierno Central podemos determinar una absoluta responsabilidad en la problemática de administración y gestión estatal, puesto que, pese a los deslumbrantes estamentos constitucionales de gobernabilidad descentralizada en la práctica le ha sido un reto muy grande despojarse de las tradiciones centralistas, basta reconocer la disparidad que existe entre zonas urbanas en donde se encuentra el aparato estatal y se constituyen centros políticos y económicos como es el caso de Quito y Guayaquil, desde donde se ejerce el gobierno central, con relación a zonas rurales y demás áreas periféricas; así podemos concluir que el manejo político y administrativo no ha eliminado la brecha que cataloga a ciudades de primera y segunda categoría.

Finalmente la ciudadanía no ha ejercido el rol de actor en el proceso de regionalización, en un primer momento por desconocimiento de los mecanismos de participación en la generación de planes de gobierno y políticas públicas, y luego por la clara limitación que muestra la estructura legal en el proceso de conformación de regiones, ya que, si bien tienen el poder decisivo en la agrupación voluntaria de provincias y creación del Estatuto de Autonomía que rige como norma legal el funcionamiento de la Región; si no hay iniciativa nuevamente del poder público, configurado en los Gobiernos Provinciales; la ciudadanía no puede generar voluntad de congregación ante la vida jurídica. Es necesario entender cuál es rol que asumimos en el proceso de descentralización de nuestra nación, y exigir, así como plantear propuestas de generación de herramientas que permitan un cumplimiento efectivo de la promesa gubernamental de construir un Estado democrático que procure el buen vivir que fortalezca todos los niveles de gobierno y edifique la equidad territorial del país.

## **CONCLUSIONES:**

1. La Constitución de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente del 2008, proclama que el Ecuador debe ser gobernado de manera descentralizada, determinando un nuevo modelo de administración pública; bajo tal contexto la nueva organización territorial fue uno de los pilares de la propuesta de transformación del Estado cuyas bases se fundan en lograr un país regional autónomo que supere la inequidad territorial, en donde la fortificación de mecanismos de participación ciudadana, es otro de los principios fundamentales ofrecidos el proyecto actual del Gobierno Nacional.
  
2. La adecuada planificación del Estado, en la línea de la descentralización, debe fundarse en los principios enumerados por el COOTAD, entre los cuales se encuentran el principio de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, cuyos alcances deben ser aplicados por todos los actores que intervienen en el proceso de regionalización que se lleva a cabo en el Ecuador.
  
3. El proyecto de transformación del Estado, adquiere bases en el campo jurídico con la creación de una Norma Fundamental que contempla la recuperación y transformación del Estado a través del nuevo ordenamiento territorial, cuyo desarrollo camina hacia un modelo regional autónomo que supere la inequidad existente en la organización del Estado.
  
4. La nueva organización territorial, prescrita en la Constitución, además determina nuevas competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y dispone la creación del Sistema Nacional de Competencias, para regular el proceso de

transferencia de las mismas, procurando superar un desordenado modelo “a la carta” o discrecional que existía hasta el 2008.

5. Como base de un proceso descentralizador en el país, El COOTAD garantiza el respeto a la autonomía de los GAD, estableciendo una prohibición expresa de las demás funciones del Estado y cualquier autoridad externa de intervenir en el ejercicio de este principio; sin embargo la enumeración taxativa de prohibiciones constantes puede dejar sin sanción a actos que atenten contra la autonomía de los Gobiernos Autónomos Regionales, por parte del gobierno central, o cualquier otra entidad estatal, y que no estén expresados en la articulación respectiva.
6. La actual división político-administrativa incorpora a la Región como una nueva circunscripción territorial, creada como respuesta a las demandas de crecimiento geográfico, identidad, e inmersión de cada zona en procesos de globalización; además de la necesidad de las poblaciones de agruparse en espacios más amplios, con mayor cantidad de recursos, en favor de promover el desarrollo de sus habitantes y como estrategia de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.
7. El nuevo modelo de Estado depende de la conformación de las regiones de manera integral con las demás innovaciones de la organización territorial, así encontramos estamentos constitucionales que determinan la obligación de promulgar leyes que creen incentivos económicos y de otra índole para llevar a cabo el proceso de integración en regiones.
8. Del proceso de regionalización podemos inferir que al atribuir la iniciativa de su conformación a los Gobiernos Provinciales, incumple de cierta manera el artículo constitucional 135, que determina como facultad exclusiva del Presidente de la

República presentar proyectos de ley que modifiquen la división política y administrativa del país; sin embargo me refiero a un incumplimiento parcial, ya que en el mencionado proceso es el Presidente quien tiene la facultad de ejercer un control previo, verificando que el proyecto se apegue a los criterios constitucionales de organización territorial, de acuerdo a los requisitos del artículo 16, literal b del COOTAD; siendo el Presidente de la República quien finalmente enviará el proyecto de ley a la Asamblea Nacional.

9. Debido a la atribución que la ley orgánica confiere a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, para ejercer funciones ejecutiva y administración, legislativa y fiscalización, y de participación ciudadana y control social; así como la autonomía tributaria de la que se encuentran investidos; podemos determinar que los GAD regionales tendrán la capacidad de conformarse y organizarse en función del cumplimiento de sus competencias, de la misma manera en la que funcionan los GAD de los diferentes niveles de gobierno.
10. Si bien el proceso de costeo de competencias es una importante herramienta de descentralización, que además transfiere los recursos respectivos para la ejecución; de las resoluciones emitidas por el CNC hasta la fecha, podemos dirimir que no es un sistema que se encuentra funcionando con eficacia, ya que en 4 años desde la creación de dicho órgano se han transferido 3 competencias que frecuentemente son modificadas por otra resolución.
11. El nuevo modelo de Estado en el Ecuador, con la institucionalización de la descentralización, supone la interrelación de varios actores que participan de este proceso, refiriéndonos no solo a las representaciones públicas, sino a la ciudadanía que actualmente forma parte esencial de la generación de políticas e intervención en decisiones de gobernabilidad.

12. El proceso de regionalización, puede considerarse un procedimiento ineficaz, engorroso y burocrático, ya que no existe una norma de carácter obligatorio para la presentación de proyectos de ley de creación por parte de los Gobiernos Provinciales; y, de llegar a presentarse el mencionado proyecto, el proceso comienza a hallar mayor complejidad con una infinidad de instancias y requisitos, más estrictos que los solicitados para cualquier otro proyecto de ley.
13. Todos los actores intervinientes en la regionalización del Ecuador, hasta la actualidad, han omitido por completo la creación de regiones autónomas y con ello el fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno; desconociendo incluso el mandato expreso en la transitoria primera, numeral noveno de la constitución, en la cual fija el plazo máximo de 8 años para la conformación de las mismas.
14. La no conformación de regiones autónomas, pese a que el modelo de la redistribución territorial está diseñado contemplando la nueva división político-administrativa; genera un vacío en el ejercicio de competencias; muchas de las cuales son atribuidas por el COOTAD a este nivel de gobierno inexistente.
15. La articulación de actores del gobierno central, gobiernos locales y la ciudadanía, garantiza la adecuada consecución de la planificación descentralizada en el país. Desde la creación del nuevo modelo de Estado, a partir de la Carta Magna del 2008, hasta la actualidad, la gestión no ha sido suficiente, el proceso de descentralización requiere de un trabajo conjunto y acelerado por todos los intervinientes, de esta manera, más instituciones del gobierno central están en la obligación de generar propuestas y dar apertura a la acción de gobiernos locales, la ciudadanía debe ejercer los mecanismos de participación que por ahora son meras enunciaciones escritas y los gobiernos provinciales están en la obligación histórica de presentar proyectos de ley para conformar regiones autónomas, a favor de fortalecer la gobernanza descentralizada del modelo político.

## **RECOMENDACIONES:**

1. Resulta necesario fortalecer nuestro país como Estado Unitario, pero descentralizado, para lo cual se requiere la activa participación de todos los actores que intervienen en el proceso de ejecución de decisiones contempladas en la nueva estructura del Estado creada por la Constitución del 2008. La conformación de regiones autónomas descentralizadas es una propuesta favorable que pretende desintegrar el centralismo y fortificar el nivel intermedio de gobierno en favor de un desarrollo integral de territorios, favoreciendo la coordinación entre los niveles locales y el nivel nacional.
2. Si bien las propuestas de regionalización deben nacer de la afinidad de los habitantes, es deber del gobierno central promover la socialización de beneficios de la administración regional para los pueblos, la conformación de las mismas debe respetar el plazo establecido por la Constitución para un efectivo proceso de descentralización y debe existir obligatoriedad de los Gobiernos Provinciales para la presentación de proyectos de ley que permitan viabilizar los preceptos contenidos en la Carta Magna.
3. Es indispensable el efectivo ejercicio de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de descentralización; el pueblo es un actor importante en la toma de decisiones para la gobernabilidad, ya que velan por intereses de su región y son a la vez receptores de los beneficios de la administración de los niveles locales de gobierno.
4. Las competencias asignadas a los GAD regionales deben ser transferidas mediante procesos simples y transparentes, de manera progresiva a su nacimiento y en función a la capacidad operativa que vaya desarrollando cada gobierno autónomo descentralizado regional; su estructura debe estar coordinada con los niveles provinciales delimitando responsabilidades exclusivas y concurrentes a favor de una existencia armónica con el nivel intermedio ya existente.

5. Todos los actores que integran el proceso de descentralización en el país, están en la obligación de demandar el cumplimiento del orden territorial creado, con el fin de iniciar un cambio estructural del viejo modelo centralista, y eliminar las brechas existentes entre zonas urbanas, rurales y periferias.
  
6. Exigir un efectivo funcionamiento de los órganos institucionalizados con el fin de regular los procesos de descentralización en el Ecuador, en especial el Consejo Nacional de Planificación, quien está en la obligación de socializar temas de importancia en cuanto al ordenamiento territorial, por medio de la Secretaría Técnica SENPLADES; así como el Consejo Nacional de Competencias, quien debe ejercer un rol activo a favor de la asignación clara del alcance y la gestión de cada una de las competencias que pueden ser atribuidas a los distintos niveles de gobierno.
  
7. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se creará una nueva institución a cargo de convertir nuestro territorio en espacios inteligentes, La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, será el órgano rector de las nuevas gestiones de política pública en favor de un aprovechamiento racional y equitativo de recursos y sobretodo, el ente capaz de coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno para una eficaz desarrollo de nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Plan Nacional del Buen Vivir, publicado en el Registro Oficial Suplemento 78 de 11 de septiembre de 2013.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.
- Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, publicado en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito- Ecuador.
- Publicación: Descentralizar: un derrotero a seguir, FLACSO, In WEnt, SENPLADES, compilado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, imprenta Crearimagen, Quito-Ecuador, 2008.
- Publicación: Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, una mirada retrospectiva a la década 1998-2008, FLACSO ECUADOR, coordinadoras Anita Krainer y María Fernanda Mora, imprenta Creatibros, Quito-Ecuador, 2013.
- Publicación: LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Coordinador Marco Morales Tobar, Quito-Ecuador, 2012.

- Publicación: Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC; compilador: Fernando Carrión, Quito, 2007.
- Manual de gestión pública, Contraloría General del Estado 2014.
- Publicación: La descentralización en Ecuador, opciones comparadas; FLACSO ECUADOR, Compilador Fernando Carrión M, Quito- Ecuador, 2007.
- REVISTA ÁGORA POLÍTICA, ejemplar No 4, Mayo 2011, publicación de Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD), Quito- Ecuador, 2011.
- REVISTA DE ANÁLISIS POLÍTICO LA TENDENCIA, director Francisco Muñoz Jaramillo, 11 Febrero/Marzo de 2011.
- REVISTA INTERINSTITUCIONAL COMAGA, febrero 2015.
- Guía Metodológica Senplades, La desconcentración del ejecutivo en el Ecuador, el Estado en el territorio y la recuperación de lo público; Quito, 2014.
- Publicación Revista Perspectiva, UIDE, “Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes”, Miguel Ángel Bossano, Quito, Junio 2010.
- Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008.

- El proceso de descentralización en el Ecuador, proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes, RIMISP; Claudia Serrano, Patricia Acosta, enero 2011.
- Diario El Mercurio, artículo: Regionalización, asunto que preocupa a prefectos, Cuenca-Ecuador; publicación 18 de junio de 2014.
- SITIO WEB SENPLADES: [www.splanificacion.gob.ec](http://www.splanificacion.gob.ec)

PARA GRADOS ACADEMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

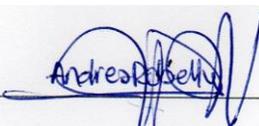
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Andrea Paola Robelly Vásquez, C.I. 1720072956, autora del trabajo de graduación intitulado “**IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL DEL ECUADOR**”, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENECYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 5 de noviembre de 2015



Andrea Robelly Vásquez  
C.C.: 1720072956

 **REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



**CÉDULA DE CIUDADANÍA** No. **172007295-6**  
APELLIDOS Y NOMBRES **ROBELY VASQUEZ ANDREA PAOLA**  
LUGAR DE NACIMIENTO **PICHINCHA QUITO LA VICENTINA**  
FECHA DE NACIMIENTO **1988-06-06**  
NACIONALIDAD **ECUATORIANA**  
SEXO **F**  
ESTADO CIVIL **SOLTERA**

**INSTRUCCIÓN** **BACHILLERATO** **PROFESIÓN / OCUPACIÓN** **ESTUDIANTE** **E334412243**

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE **ROBELY MARTINEZ GUILLERMO EDUARDO**

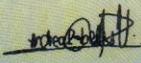
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE **VASQUEZ ABAD ANITA CECILIA**

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN **QUITO**  
**2013-06-04**

FECHA DE EXPIRACIÓN **2023-06-04**

 **001183925**

 **DIRECTOR GENERAL**

 **FIRMA DEL CEDULADO**

