

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**“DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS REGIONES DEL ECUADOR”**

**VIVIANA CAROLINA CÁRDENAS GARZÓN**

**DIRECTOR: DR. MIGUEL ANGEL BOSSANO RIVADENEIRA**

**QUITO, OCTUBRE DEL 2014**

Quito, 6 de mayo de 2014

Señor Doctor

Santiago Guarderas Izquierdo

**Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador**

Presente.

De mi consideración:

En atención a su Oficio por el que me designa Informante de la Disertación de Abogacía intitulada **“DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS REGIONES DEL ECUADOR”** presentada por la estudiante Viviana Cárdenas Garzón, a continuación presento el reporte respectivo:

La tesis elaborada por la Srta. Cárdenas aborda un aspecto interesante del proceso de descentralización emprendido a partir de la Constitución de 2008, como es el de la descentralización fiscal. Enfrenta una parte de este fenómeno que no ha sido puesta en práctica, como es el de la creación, puesta en marcha y asignación de competencias a las regiones, creadas por la Carta Magna hace ya seis años.

La tesis contiene una importante investigación sobre el Estado autonómico, el ordenamiento territorial, la descentralización y la desconcentración; y, refiere la diferencia entre una y otra, así como de éstas, frente a la autonomía y la autarquía. En el segundo capítulo realiza un estudio profundo de las regiones en el marco constitucional ecuatoriano y en el COOTAD; se refiere a la transferencia de recursos a los GAD's; para así analizar el nuevo modelo de descentralización fiscal que tiene raigambre constitucional, y que ha sido desarrollado a partir del Plan Nacional para el Buen Vivir por SENPLADES. Estudia los principios fundamentales de la descentralización fiscal; y refiere el importante papel que la descentralización fiscal juega en la autonomía política de una región. Finalmente, la tesis presenta una propuesta de gestión y participación en los recursos tributarios de las regiones.

En la parte dogmática, la tesis se encuentra debidamente sustentada; mantiene un orden lógico; es fruto de un abundante e importante esfuerzo de investigación; y, revela que la estudiante conoce la materia y ha consultado a los más importantes exponentes de la misma.

Sin embargo, la tesis adolece de problemas en la parte idiomática. La estudiante tiene deficiencias gramaticales severas, e incurre en gravísimos errores de puntuación. Existen párrafos enteros que no se entienden porque la estudiante no ha introducido un solo punto (por ejemplo, p. 11, el primer punto del segundo párrafo se lo encuentra en la línea 15; p. 16, cuarto párrafo, siete líneas sin ni un solo punto; p. 17, tercer párrafo, diez líneas sin puntuación; p. 18, primer párrafo, dieciséis líneas y ni un solo punto; p. 25, quince líneas sin puntuación; p. 42, primer párrafo, diecisiete líneas y ni un solo punto).

En las citas, hay casos en que la alumna utiliza el apellido del autor y el año de publicación de la obra; casos en que incorpora el nombre del autor, del libro, y el año de publicación; y casos en que sólo refiere el apellido del autor. Se realizan citas de autores sin ubicar la fuente (a pg. 11 se cita a Hernán Batallas sin determinar en dónde el referido autor expresó lo mencionado por la disertante; en la pg. 34 se cita al Ab. Ricky Benavides sin tampoco indicar la fuente; a pg. 38 se cita a Viciano sin mencionar la fuente; a pg. 36 se cita a Efraín Pérez, Agustín Gordillo y Juan Carlos Cassagne sin indicar en qué obra han expresado lo citado). A esto se agrega que existen varios errores ortográficos y de redacción a lo largo de la tesis.

Los errores de forma afectan, lamentablemente de forma irremediable, a una tesis que conceptual y teóricamente tiene excelente calidad. Esto hace cada vez más evidente la necesidad de que los trabajos de disertación que se producen en la Facultad, pasen por un control de estilo, a efectos de que su presentación sea impecable; o, que en su defecto, se permita a los informantes, previo a la presentación oficial de la disertación a la Universidad, realizar correcciones.

En mérito de lo señalado, califico a la tesis con la nota de OCHO sobre DIEZ (8/10).

Atentamente,



Ab. Carmen Amalia Simone Lasso  
DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD



# Pontificia Universidad Católica del Ecuador

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
*Coordinación de Postgrados*  
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO

E-MAIL: [jurisprudencia@puce.edu.ec](mailto:jurisprudencia@puce.edu.ec)  
Av. 12 de Octubre 1076 y Roca  
Apartado postal 17-01-2184  
Fax: 593 - 2 - 2991632  
Telf: 593 - 2 - 2991630/1  
Quito - Ecuador

Quito, 15 de octubre de 2014

Señor Doctor  
Santiago Guarderas  
**Decano**  
**Facultad de Jurisprudencia**  
En su despacho

De mi consideración:

El motivo de la presente es darle a conocer mi informe respecto a la disertación previa a la obtención del título de ABOGADA, elaborada por la señorita **Viviana Carolina Cárdenas Garzón**, titulada "**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS REGIONES DEL ECUADOR**".

En mi opinión la estudiante ha transmitido la mayoría de sus ideas de manera ordenada, aunque se encuentra a lo largo del trabajo, una falta de uso de signos de puntuación que permitan al lector poner las pausas en la lectura, de tal forma que las ideas de la autora sean transmitidas y entendidas más claramente.

Así mismo, encuentro que si bien el desarrollo teórico del trabajo es interesante, el mismo carece de ejemplos hipotéticos o de casos reales, que permitan comprender de mejor forma al lector el "cómo" se han aplicado o se puede aplicar a futuro, los conceptos de descentralización y desconcentración *per se* y fiscal, con las atribuciones que la Constitución y el COOTAD conceden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Considero que la la bibliografía utilizada es adecuada, por lo que en la investigación si se han tomado en consideración aspectos metodológicos propios de este tipo de trabajos de investigación.

Finalmente, en la parte de forma, he encontrado errores tipográficos, así como ortográficos y de redacción (además de la ya mencionada falta de signos de puntuación), los cuales deberían ser subsanados.

Por todo lo aquí señalado, después de haber analizado a profundidad el referido trabajo de investigación, otorgo al mismo una calificación de **ocho sobre diez (8/10)**.

Reiterando mis altos sentimientos de consideración y estima, suscribo.

Atentamente,

Roberto M. Silva Legarda, LL.M.

**Profesor de Derecho Tributario**  
**Coordinador Académico - Maestría en Derecho Tributario**

## DEDICATORIA

*“En todos los asuntos humanos hay esfuerzos, y hay resultados, y la fortaleza del esfuerzo es la medida del resultado”* James Allen.

Porque sólo un esfuerzo total brinda la mayor de las satisfacciones con la venia divina de la fe y esperanza, este trabajo está dedicado a Dios por ser el motor fundamental de mi vida, Padre incansable que ha guiado mis pasos con su luz divina inspirándome a no rendirme jamás.

A mi madre, Ayda Garzón, por ser aquella persona que siempre supo apoyarme en todas mis decisiones académicas y personales, siendo mi fuerza en cada reto estudiantil; pilar necesario e infaltable en la realización de este trabajo, pues ha sido la mayor motivación para cosechar con esfuerzo diario el éxito.

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a **Dios** por ser mi luz en todo momento, fuente de sabiduría que me ha guiado en mi carrera estudiantil; por todas sus bendiciones entre ellas la de permitirme llegar a culminar mis estudios en esta prestigiosa universidad.

A mi madre, **Ayda Garzón**, porque sin su comprensión y amor, llegar hasta este punto en mi vida como estudiante no habría sido posible; por ser mi principal motivación cada día para despertarme con el mayor ánimo a superar todo obstáculo y, sobre todo, por ser el más fuerte apoyo en cada decisión tomada.

A mi hermana, **Mariela Cárdenas**, por ser mi amiga y compañera presta a darme ánimo en los momentos más agudos de mi caminar en el trayecto de mi vida académica.

A todos mis profesores por los conocimientos brindados a lo largo de esta carrera y ser constructores directos del amor al Derecho; no podía dejar pasar la oportunidad para brindar un agradecimiento especial al **Dr. Miguel Ángel Bossano** por ser un verdadero maestro que supo guiarme académicamente a lo largo de la realización de este trabajo, por su paciencia y apoyo pleno.

## ABSTRACT O RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la descentralización fiscal como herramienta clave para entender cómo van a desarrollarse económicamente los ingresos fiscales que se les confiere a las regiones, creadas a partir de la nueva configuración territorial de la Constitución del año 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), conjuntamente con la concesión de un determinado grado de autonomía financiera; con la finalidad de exponer un posible modelo de gestión de los recursos tributarios de los gobiernos regionales y sus variables a considerar para asignarles recursos derivados del Presupuesto General del Estado; así como comprender cuál es el destino de la descentralización fiscal en las regiones, teniendo en cuenta que el tiempo se acorta, dado que el mandato constitucional establece un plazo de 8 años desde la aprobación del texto constitucional para llevar a cabo la regionalización de país.

La investigación se ha realizado con miras a determinar si el proceso de regionalización del país incluye un verdadero paso hacia la descentralización fiscal que conlleve el desarrollo de autonomías regionales propiamente dichas, o si refiere únicamente a un nivel intermedio de mejor planificación estatal con presencia de una mera descentralización de competencias hacia las regiones.

El presente trabajo está apoyado tanto en fuentes bibliográficas como entrevistas a actores políticos y sociales cercanos o vinculados al proceso de descentralización fiscal; constituye un material con relevancia social, en razón de que es menester el conocimiento por parte de toda la sociedad ecuatoriana sobre el manejo que en materia impositiva tendrán las regiones y sus roles, para superar la división regional tradicional (Costa, Sierra, Oriente y Región Insular); y, además, genera aportes académicos, pues es un material de apoyo y consulta sobre el modo en el cual las regiones asumen competencias que antes no tenían; por ser configuradas en función de accidentes geográficos sin relevancia política; por otro lado, contiene una propuesta con principios guías para la transferencia de recursos y una proyección para comprender si realmente existe una descentralización fiscal en nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización fiscal, tributo, impuesto, autonomía, desconcentración, ordenamiento territorial, regiones, distribución fiscal.

## ÍNDICE

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTO**

**ABSTRACT O RESUMEN**

**INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **ORGANIZACIÓN ESTATAL Y ORDEN TERRITORIAL**

1. Organización territorial
  - 1.1. Desarrollo en la Constitución 2008 y COOTAD
    - 1.1.1. Principios
  - 1.2. Sistemas de Organización territorial
    - 1.2.1 Estado Federal
    - 1.2.2 Estado unitario
    - 1.2.3 Estado autonómico, estado regional, autonomías regionales
  
2. Ordenamiento territorial
  
3. Formas de administración del Estado
  - 3.1. Descentralización
    - 3.1.1. Antecedentes históricos
    - 3.1.2. Materia de descentralización
    - 3.1.3. Tipos de descentralización
  - 3.2. Desconcentración
  - 3.3. Autonomía y Autarquía

### **CAPITULO II**

#### **GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

1. Gobiernos autónomos descentralizados
  - 1.1. Rol de las regiones

- 1.2. Modo de conformación
- 1.3. Naturaleza y contenido de las regiones
  
- 2. Competencias Gobiernos autónomos descentralizados regionales
  
- 3. Recursos de los Gobiernos autónomos descentralizados regionales
  - 3.1. Capacidad fiscal
  - 3.2. Forma de distribución de recursos
  - 3.3. Transferencias recursos Gobiernos autónomos descentralizados regionales

### **CAPITULO III**

#### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

- 1. Conceptualización de la descentralización fiscal
  - 1.1. Modelo de distribución fiscal bajo régimen antiguo
  - 1.2. Nuevo modelo de descentralización fiscal
  
- 2. Requisitos y características de la descentralización fiscal
- 3. Principios de la descentralización fiscal
- 4. Análisis existencia de una real descentralización fiscal en las regiones del Ecuador

### **CAPITULO IV**

#### **PROPUESTA**

- 1. Posible modelo de gestión y participación recursos tributarios de las regiones

#### **CONCLUSIONES**

#### **RECOMENDACIONES**

#### **BIBLIOGRAFÍA**

#### **ANEXOS**

## **INTRODUCCIÓN**

Las últimas décadas han significado a nivel internacional una gama de procesos de descentralización sea en el ámbito administrativo, territorial, fiscal, entre otros, donde los gobiernos subnacionales e intermedios tienen un papel protagónico en el desarrollo de la nueva gobernabilidad democrática y, paradójicamente, se exige también un alto componente de participación del Estado Central para el éxito del proceso de descentralización, en virtud de que dentro de éste se debe dar un sistema de transferencia de competencias, que además permita consolidar un manejo claro y definitivo de ellas y su asimilación por parte de los ciudadanos al beneficiarse de las bondades de las nuevas estructuras, proceso del cual depende en gran medida que la descentralización progrese.

El presente trabajo se enfoca en el análisis de la descentralización como herramienta clave para la redistribución de las rentas generadas por el Estado, que ha tenido un resurgimiento trascendental en nuestra vida política como punto sobresaliente del nuevo proceso de ordenamiento y organización territoriales; y, dentro del ámbito tributario-fiscal, específicamente en lo que refiere a su manejo y distribución en las regiones del Ecuador, conforme el nuevo orden territorial generado por la Constitución de la República vigente e implementado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), es decir, en el ámbito de las 7 regiones autónomas y los 2 Distritos Metropolitanos señalados en función del Decreto Ejecutivo 878 publicado en el RO. 268 del 8 de febrero del 2008 (última modificación al 2 de junio del 2010); situándonos en el nuevo modelo de descentralización fiscal que se desarrolla a lo largo del articulado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que nos referiremos a lo largo de este documento por sus siglas COOTAD, en el cual se otorgan facultades tributarias por cada nivel de gobierno y establece los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora que corresponden a las regiones, siendo estos: Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones, propiedad de vehículos motorizados, ICE (Impuesto a los Consumos Especiales) vehículos con excepción del comercial pasajeros, carga y servicios acuáticos.

En el primer capítulo se analizará la organización estatal y ordenamiento territorial abordando el modo en que se maneja el Estado ecuatoriano a raíz de la aprobación de la nueva Constitución, pues habiendo ya transcurrido 5 años desde tal hecho histórico donde se apostó por un nuevo programa político se convierte al Ecuador, según el artículo 1 de la Carta Magna, en un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, indicando además que el mismo se organiza en forma de república y que se gobierna de manera descentralizada.

El mayor pilar de cambio que se planteó en la Asamblea Constituyente se basa, principalmente, por un lado en la nueva organización territorial del Estado que por medio de la planificación, rectoría y regulación de competencias, facultades y sectores cuyo principal objetivo es la redistribución administrativa-espacial del Estado en pos de eliminar, o por lo menos atenuar, las inequitativas formas de distribución del poder y de los recursos a nivel nacional y territorial; y, por otro lado, una regionalización progresiva del Estado conjuntamente con la implementación de una nueva institucionalidad reflejada en el Sistema Nacional de Competencias encargada de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes.

Se verán también las diferentes maneras en que puede organizarse el Estado para comprender si caminamos hacia un estado autonómico o si se trata de implementar un modelo más funcional al modo descentralizado de gobernar nuestro país.

Analizaré los modos de administrar el Estado, resaltando la descentralización, la desconcentración y la tan discutida autonomía.

Adentrándome más en el tema central del presente trabajo, en el segundo capítulo se estudiará lo referente a los gobiernos autónomos descentralizados regionales pues, como se ha dicho, el nuevo modelo de organización político-administrativa del Estado pasó por análisis de dos conceptos básicos que son la autonomía y la región, dentro de esta última creando el órgano director que es el Consejo Regional; estudiaremos el rol de las regiones, el modo en el que se conforman según normativa constitucional y del COOTAD, finalmente un análisis de los recursos y fuentes de ingreso de los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados) regionales siendo estos los propios y los que le devienen por transferencia de recursos desde el Estado Central.

En el tercer capítulo del presente trabajo abordaré la temática de la descentralización fiscal propiamente dicha, estudiando el modo en que se ha llevado el tema en nuestro país décadas atrás y veremos que el modelo anterior se configuró sin contar con una base de principios rectores que lo guiara, con la única indicación de que eran descentralizables todas las competencias del nivel central con excepción de las catalogadas como intransferibles, lo cual llevó a un modelo inviable, convirtiendo al proceso de descentralización en un asunto ligado a la voluntad de los gobiernos subnacionales que ejercían las competencias que deseaban, realidad que dio un giro con la nueva Constitución del 2008 y el COOTAD dado que se fijó un modelo de descentralización cimentado en principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, corresponsabilidad y unidad; además, se estableció constitucionalmente las competencias que se transfieren a cada

nivel de gobierno incluyendo los recursos, para ello el COOTAD desarrolla el procedimiento de costeo de las competencias a transferir.

Finalmente, en el capítulo cuarto procederé a la elaboración de un posible modelo de gestión y participación recursos tributarios de las regiones a modo de propuesta, pues se han dado dentro del COOTAD los procedimientos de transferencia de las competencias y los recursos hacia los GAD regionales pero no la parte funcional y porcentual de los mismos, como sí se lo hace con los demás gobiernos autónomos descentralizados, a saber, según el artículo 192 del COOTAD: gobiernos provinciales 27%, gobiernos municipales 67% y gobiernos parroquiales rurales 6%, mas no se enuncia la proporción que correspondería a los gobiernos regionales.

# CAPITULO I

## ORGANIZACIÓN ESTATAL Y ORDEN TERRITORIAL

### 1. Organización territorial

Abordar el tema de la organización territorial resulta complejo en virtud de que en todas las latitudes del mundo hallamos diferentes formas en las que un Estado se puede llegar a organizar y dividir su territorio en unidades administrativas menores, configurándolo en base a variadas características del mismo o en virtud de caracteres netamente políticos, a lo cual hay que añadirle que la organización territorial viene ligada al tipo de sociedad y, como se ha visto, no todas han pasado por un mismo desenvolvimiento en su historia ni aspectos sociales, políticos o culturales similares.

La división administrativa del territorio, es decir, el modo de organizarse, se produce para perseguir dos objetivos principales:

1. Mejorar la eficacia de los organismos administrativos por el establecimiento de niveles jerarquizados; y,
2. Lograr un control más directo y eficaz de la población. (Méndez, 1984)

Para conseguir dichos objetivos la organización territorial es herramienta necesaria en el manejo político de un Estado, que se relaciona de modo permanente con el tipo de gobierno, de ahí que en tal sentido los estados deciden optar por una organización territorial que puede ser, como se verá enseguida, de varias modalidades:

1. **Estado unitario**, en el cual puede existir un manejo descentralizado del poder pero integralmente existe un solo centro que toma decisiones para el espacio global del territorio del Estado, como es el caso del Estado ecuatoriano que se ha configurado desde el inicio de su vida republicana como unitario y centralista.
2. **Estado federal**, donde se establecen varias unidades territoriales que toman decisiones asociadas a un centro superior con la cual guardan relación.
3. **Estado regional o autonómico**, en el cual existe un poder estatal pero con múltiples centros regionales.
4. **Estado Confederativo o descentralización máxima del poder**, donde los focos de soberanía son múltiples entre los Estados libres de la confederación y la federación.

## **1.1 Desarrollo de la organización territorial en la Constitución 2008 y COOTAD**

*“El debate sobre la organización territorial del Estado, en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, giró en torno a la autonomía política de los gobiernos descentralizados, el gobierno intermedio, el régimen de competencias, los recursos para los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales”* (Larrea Maldonado, 2011), partiendo de esta idea iremos desglosando poco a poco lo tratado en la Constitución actual y en el COOTAD sobre la propuesta política que traen estos dos instrumentos jurídicos.

La actual Constitución señala en el artículo 1<sup>1</sup> el modo en el cual nuestro Estado se organiza, esto es: un Estado unitario configurado como República que se gobierna de modo descentralizado, añadiéndose otros principios rectores aplicables a la organización territorial (social, independiente, plurinacional, intercultural, entre los principales; se modificó el tradicional régimen seccional autónomo por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), incorporando las llamadas Regiones Autónomas y dando realce a las mancomunidades<sup>2</sup>, incluyendo ya el tradicional esquema de los distritos metropolitanos, provincias, cantones y parroquias; con lo cual nuestro país se organiza por:

1. Consejo regional
2. Consejo provincial
3. Concejo municipal
4. Juntas parroquiales rurales

Existencia de un régimen especial:

5. Concejo metropolitano
6. Galápagos
7. Circunscripciones indígenas y pluriculturales.

---

<sup>1</sup> Art.1 Constitución de la República del Ecuador: “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** (...)”

<sup>2</sup> Art. 243 Constitución de la República del Ecuador: Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

La existencia de un régimen no desarrollado normativamente, que según la Carta Magna deberá contar con una ley expedida para su funcionamiento y creación:

## 8. Mancomunidades

Por su mandato constitucional, se da como un deber primero del Estado gobernar de modo descentralizado, de ahí que se evoluciona de un Estado centralizado y privatizador hacia un modelo liberalizado, desconcentrado y sobre todo con un nuevo concepto de descentralización.

La aprobación de la Constitución en el 2008 giró sobre los conceptos de región y de autonomía, sin que ello implique pensar que avanzamos hacia un Estado Federal, una secesión territorial o de poder y mucho menos a un modelo de comunidades autónomas como el modelo español; dentro del COOTAD como en la misma Carta Magna se resalta la unidad, la solidaridad y la equidad interterritorial como pilares básicos de la organización territorial estatal impulsada desde el proyecto político del 2008, que tendió hacia la búsqueda de una nueva organización territorial sustentada en normas, es decir, viabilizando jurídicamente herramientas como: descentralización, desconcentración, desarrollo territorial y autonomías. Debemos entender autonomía en nuestro país como *“una garantía de que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en las potestades y competencias de los GAD”* (SENPLADES, 2012), es decir, como un concepto superior a la independencia mas no como lo que se entiende en el trasfondo de los estados federales, esto es, la potestad legislativa y jurídica para autonormarse con una Constitución y un ordenamiento jurídico propios; encontramos tal idea plasmada en el artículo 238<sup>3</sup> de la Constitución de la República que indica que en ningún caso autonomía es sinónimo de división del territorio.

Las facultades de una autonomía política más que administrativa no se ha concedido a las regiones, pues éstas a pesar de tener su estatuto de creación no constituyen una unidad superior o igual al Estado Central ni tienen un ordenamiento jurídico propio porque como sabemos nuestra Constitución tiene especificada una jerarquía normativa en el artículo 425<sup>4</sup>, donde se indica que las normas regionales se encuentran dentro del ordenamiento jurídico bajo las leyes ordinarias y, además, no se concede a los GAD's la facultad de crear, modificar o extinguir impuestos, puesto que existe reserva de ley en materia tributaria al nivel central; no así la facultad de crear, modificar

---

<sup>3</sup> Artículo 238 Constitución de la República.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional

<sup>4</sup> Artículo 425 Constitución de la República.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las **normas regionales** y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

o extinguir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejora. En este punto autores como Hernán Batallas señalan que la posibilidad de fijar montos adicionales implica la modificación de los impuestos y, por tanto, violentar el principio de reserva de ley, sin embargo, vale anotar que estos recargos que se establecen se dan a impuestos que ya se encuentran creados por el Estado Central y cuya recaudación ha sido transferida a los gobiernos locales, es decir, se halla ya establecido el impuesto con sus elementos y el recargo no modifica la cualidad intrínseca del mismo sino que únicamente adecua el monto al servicio que se brinda en la localidad.

La Carta Magna en el artículo 240<sup>5</sup> otorga a los gobiernos autónomos descentralizados facultades ejecutivas y legislativas según sus competencias, es decir, se entiende el poder de dictar normativa regional según la competencia asumida, aunque en el tenor literal del texto constitucional indicado pueda dar lugar a malas interpretaciones y afirmarse que las regiones autónomas serán un símil de las comunidades autónomas españolas, configurando poderes ejecutivo y legislativo propios, no obstante, ha de entenderse al mandato constitucional de forma íntegra como manda la misma Norma Suprema en su artículo 427<sup>6</sup>, comprendiendo que se hace referencia a un acto legislativo local, pero no con rango de ley sino meramente normativo y aplicable dentro de los límites de una circunscripción territorial determinada.

La Constitución 2008 estableció de modo claro cuáles han de ser las competencias exclusivas, concurrentes y residuales para cada nivel de gobierno y conjuntamente con el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD) se dio paso a una normativa unificada en materia de descentralización y transferencia de competencias; éste es quizás el cambio más significativo en el ámbito de la organización territorial. Se consagra por primera vez el carácter necesario de las competencias exclusivas, es decir, se institucionaliza la descentralización por el establecimiento del Sistema Nacional de Competencias que debe ser implementado de modo progresivo y obligatorio lo que marca una diametral diferencia con el tratamiento establecido en la Constitución de 1998 donde las competencias a asumirse nos referían a una “descentralización a la carta” porque se adquirían de modo voluntario y bajo la negociación “uno a uno”; en cambio, el COOTAD impulsa la autonomía de los GAD’s y fija mecanismos para compensar las inequidades

---

<sup>5</sup> Art. 240 Constitución de la República.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones **tendrán facultades legislativas** en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

<sup>6</sup> Art. 427 Constitución de la República.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

territoriales por medio de principios, montos de transferencia de recursos o generación propia de los mismos en cada circunscripción territorial.

El Sistema Nacional de Competencias fue ideado para disminuir la discrecionalidad en la asignación de las mismas y permitir un real proceso de descentralización, aunque en el debate constituyente no todos los asambleístas concordaron con que sea suficiente un organismo que se encargue de ello; la asambleísta Diana Acosta por ejemplo se opuso a crear el nivel intermedio de las regiones indicado que ello implicaría “*más burocracia y más confusión de competencias*” y propuso que en lugar de crear regiones “*se permita a los Consejos Provinciales y Concejos Municipales constituirse en regiones autónomas*”, aunque hasta cierto punto tuvo razón sobre la superposición de competencias pues, como se puede apreciar de las listas anunciadas en el COOTAD muchas de ellas coinciden o, al menos, recaen en la misma materia; sin embargo, vale indicar que el Consejo Nacional de Competencias es un organismo técnico que institucionaliza el Sistema Nacional de Competencias, como se lo establece en el artículo 117 del COOTAD, el cual se halla integrado por un representante o delegado de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con las funciones principales de:

*“regular la transferencia obligatoria y progresiva de las competencias exclusivas; regular la transferencia de competencias adicionales, la gestión de competencias concurrentes, la asignación de las competencias residuales y resolver los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias”* (Larrea Maldonado, 2011)

La competencia es “*la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo*” (ERJAFE Art.84, 2012) que conforme el COOTAD son “*capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector*” (COOTAD Art. 113, 2010) y se ejerce por medio de facultades; se establecen en la Carta Magna a partir del artículo 26 el nuevo régimen de manejo de competencias, que son de tres tipos:

**COMPETENCIAS EXCLUSIVAS:** Son aquellas que le pertenecen de modo esencial sólo a un nivel de gobierno pero “*cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno*” (COOTAD Art, 114, 2010) y, que según la Constitución, no excluyen el ejercicio concurrente con diferentes niveles de gobierno en las actividades complementarias y prestación de servicios; ha de entenderse entonces que la exclusividad radica únicamente en quien es el titular de la competencia, no obstante su gestión y desarrollo puede ser dada en conjunto con otros niveles de gobierno.

La doctrina señala que debería entenderse como exclusividad a que “*no hay posibilidad de cogobernar en el desarrollo de dichas potestades, así como tampoco se las puede delegar o transferir a otros niveles*” (Morales Tobar, 2012). Como se ha visto esto no es lo que indica la Carta Política y, en referencia a la indelegabilidad de la competencia debe suponerse que será de tal modo porque al tratarse de descentralizar y transferir competencia más recursos a un nivel de gobierno este es de modo permanente, así lo señala el ERJAFE en su artículo 51:

*“Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial)” (ERJAFE,2012).*

De ello que resulta necesario tener presente que el ser titular y el gestionar son conceptos diferenciados; la titularidad es la pertenencia de una facultad a un determinado ente al que se le ha conferido, la gestión “*es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos*” (COOTAD, 2010). La gestión es una facultad que deviene de la competencia adquirida, según el COOTAD las facultades son atribuciones que habilitan el ejercicio de la competencia, siendo facultades:

- Rectoría,
- Planificación,
- Regulación,
- Control; y,
- Gestión

**COMPETENCIAS CONCURRENTES:** Son aquellas cuya titularidad les pertenecen a varios Gobiernos Autónomos Descentralizados y por lo mismo se gestionan de manera concurrente a través de la formación de la planificación del sector.

**COMPETENCIAS RESIDUALES O COLATERALES:** La doctrina las considera como competencias accesorias a la principal que han recibido los Gobiernos Autónomos Descentralizados donde se participa de manera colateral (no de un modo principal) y por tanto pueden intervenir otros niveles de gobierno.

La redefinición de la organización territorial lleva como medio clave la apuesta por la descentralización en todos sus ámbitos con el objetivo fundamental de eliminar la distribución desigual de recursos entre territorios que creó dentro de un mismo país zonas en profunda pobreza y su respectivo contraste; partiendo de la idea de equiparar los territorios uno de los cambios más significativos que trae la Constitución vigente es la creación de un nuevo nivel territorial y de gobierno: las regiones, a través de los cuales se pretende llegar a un Estado policéntrico pero a la vez cohesionado con directrices de regulación y planificación.

### **1.1.1 Principios**

El Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización establece los principios rectores que guían el proceso de descentralización y del nuevo modelo territorial que ha adoptado nuestro Estado, esto es, la generación de regiones y distritos; a continuación haremos un desglose de aquellos que establece el COOTAD en su artículo 3 y la Constitución de la República en el artículo 238:

**PRINCIPIO DE UNIDAD:** el COOTAD indica que este principio se expresa en varios modos siendo:

- **Unidad del ordenamiento jurídico:** hace referencia a la jerarquía normativa que expresa la Carta Magna en el artículo 425, complementado con el artículo 424 ibídem donde se señala que la norma suprema es la Constitución; se refuerza de esta manera la conclusión general respecto a la imposibilidad de existencia de un Estado Federal puesto que existe un solo ordenamiento jurídico que rige todo el país.
- **Unidad territorial:** se expresa por este tipo de unidad la idea de que las regiones no constituyen medio que fomenta la separación territorial nacional aunque los asambleístas Maruri y Azin indicaban que *“la creación del nivel intermedio de gobierno era vista por los asambleístas de minoría como la posibilidad de establecer un ordenamiento «parecido a las comunidades autónomas existentes en España»* (Larrea Maldonado, 2011); en este punto el Movimiento Popular Democrático sugirió en la Constituyente que el texto establezca que

*“En ningún caso, el ejercicio de la plena autonomía permitirá la secesión del territorio nacional (Hidrovo y otros, 2008 y además que se incluya la frase “A QUIENES LO PROMUEVAN SERÁN ENJUICIADOS POR TRAICIÓN A LA PATRIA”* (Ávila, 2008).

- **Unidad económica**: alude a que dentro del país ha de regir un solo orden económico, social y solidario con la finalidad de evitar inequidades territoriales, se permite el reparto de las competencias con sus recursos respectivos.
- **Unidad en la igualdad de trato**: hace relación a que por la configuración de las regiones no se ha de discriminar sino que se ha de brindar igualdad de derechos y obligaciones bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género.

**PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD**: constituye un principio primordial para la construcción del buen vivir interterritorial por la búsqueda de un desarrollo equitativo entre las diferentes circunscripciones territoriales garantizando la inclusión de todos los GAD's en relación a la distribución de los recursos y bienes públicos; se ve reforzado este criterio por el cambio constitucional del Estado Social de Derecho al Estado de derechos y justicia donde se ha de suponer se garantizan los derechos para cada una de las circunscripciones con eficiencia y equidad para lograr el desarrollo justo y equilibrado de todas las regiones como se lo establece en el COOTAD artículo 3 literal b).

**PRINCIPIO DE COORDINACION Y CORRESPONSABILIDAD**: este principio guarda relación con el anterior que hemos indicado en virtud de que hace referencia a una responsabilidad compartida (solidaria) para la consecución del buen vivir, lo cual aparece con la coordinación entre los GADS, es decir, lo que el COOTAD denomina fomentar el trabajo de *“manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones”* (COOTAD art.3, 2010) que se materializa con la aplicación de las competencias concurrentes y también las exclusivas.

**PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**: este principio indica que las políticas públicas se van a implementar teniendo presente aquellos Gobiernos Autónomos Descentralizados que pueden hacerlas efectivas por su mayor cercanía a la población para mejorar la calidad de vida y la efectiva prestación de los servicios públicos; comprende dos situaciones: por un lado, que los gobiernos autónomos más cercanos a la ciudadanía son los llamados a asumir determinada competencia y, por otro, la abstención del Gobierno Central de hacer suyas competencias que pueden llevarse a cabo eficientemente por otros niveles de gobierno, sin embargo, queda como garante de los de las mismas.

Este principio se define en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y tiene por objeto “*garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local.*” (Embid Irujo, 2009), es decir, la toma de decisiones está a cargo de los gobernantes más cercanos a las necesidades de la población de un territorio y sólo se ha de recurrir a un nivel superior cuando la afectación o importancia de una problemática sobrepasa la capacidad del nivel subnacional.

**PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD:** para entender este principio hay que partir de una de las facultades que confieren las competencias, enunciadas anteriormente, que es la PLANIFICACION a la cual el COOTAD define como la “*capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial*” (COOTAD art. 116, 2010) siendo esta una facultad inherente a todo nivel de gobierno; he partido de este concepto pues este principio trae consigo el deber compartido de planificación conjunta y articulada para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía.

**PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERTERRITORIAL:** refiere a que la asignación de las competencias y recursos se han de repartir de modo equilibrado entre todos los territorios, de manera que la planificación permita el acceso en igualdad de condiciones (calidad, cantidad y oportunidades) para todos los niveles de gobierno y, complementariamente, con el principio de solidaridad se orienta a la búsqueda del buen vivir en conjunto por la identificación y ayuda a sectores que requieren ser atendidos con mayor prioridad.

**PRINCIPIO DE PARTICIPACION CIUDADANA:** Constituye un deber (mandato) para todo nivel de gobierno y, a la misma vez, un derecho que debe ejercer la ciudadanía como parte fundamental de las decisiones compartidas en cada una de las circunscripciones territoriales, es decir, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se acercan a la ciudadanía que se convierte en un colaborador de la facultad de planificación en lo que concierne a la elaboración de planes, políticas y proyectos, así como la de la ejecución de presupuestos participativos; por medio de este principio se pretende instalar un tipo de control ciudadano de la gestión que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados asegurando la transparencia de la administración y la rendición de cuentas. Se relaciona con los principios de interculturalidad y plurinacional, equidad de género y respeto a los derechos colectivos indicados en la Constitución.

**PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD:** Se expresa por la búsqueda del desarrollo y bienestar de la población, el equilibrio entre la población, el impacto de sus actividades en las circunscripciones territoriales y el ambiente; este principio por tanto involucra una visión panorámica de los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales con el territorio para lograr equilibrio en la ecuación población-territorio-actividad humana, de ahí que involucre también la *“justicia intergeneracional para no poner en riesgo la capacidad de futuras generaciones para atender sus propias necesidades”* (SENPLADES, 2012).

Vale en este punto establecer que se debió complementar este principio con la sostenibilidad, que según la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua significa *“Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes”* (Real Academia de la Lengua); tanto la sostenibilidad como la sustentabilidad implican sinónimos para fines de responsabilidad social y, en nuestro caso, son complementarios para el objetivo de hacer que se desarrolle y se mantenga en el tiempo la progresiva descentralización de competencias hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados y dentro de ella la descentralización fiscal de cada nivel de gobierno.

Por lo que respecta al concepto de sustentabilidad el Diccionario de la Real Academia de la Lengua dice que es aquello *“Que se puede sustentar o defender con razones”* (Real Academia de la Lengua); en mi parecer dentro del proceso de descentralización es preciso que se inicie con la sustentabilidad conservando la visión completa para que la descentralización permita el buen vivir pero se lo debe conservar en el tiempo por medio de la sostenibilidad de dicho proceso.

La sostenibilidad de los territorios no depende únicamente de las políticas públicas, el desempeño fiscal y la responsabilidad de la administración de los recursos propios, sino que por el contrario la sostenibilidad de un nivel de gobierno *“deriva de su facultad para utilizar la gestión pública como una herramienta de desarrollo humano que conduzca a la reducción de los niveles de pobreza, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la promoción de prácticas de desarrollo sostenible”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); refiere al mantenimiento en el tiempo de las prácticas de gobernabilidad y la correcta aplicación de las políticas públicas para el desarrollo en el marco de lo que nuestra Constitución llama “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”.

## **1.2 Sistemas de Organización territorial.**

Cuestión difícil es aquella que nos indica el modo en que un Estado organiza su territorio para establecer la forma de ejercer soberanía sobre el mismo, generalmente esta configuración tiene que ver con la manera de convivencia humana en un determinado territorio y, por supuesto, del desarrollo histórico y cultural de una determinada población.

### **1.2.1 Estado Federal.**

Para el autor Marco Morales este tipo de organización territorial del Estado es la que conlleva el más alto grado de descentralización territorial y, como consecuencia, de más autonomía porque son transferidas mayor cantidad de competencias y atribuciones desde el poder central. Generalmente, las federaciones nacen por la agrupación de varios Estados de ahí los ejemplos de Suiza que dentro de su federación se hallan inmersos 23 Estados federados.

Este tipo de organización se caracteriza por la presencia de varias unidades autónomas que se autorregulan sujetándose a su propio gobierno y legislación, conjuntamente con el ordenamiento jurídico central; el Estado Central es la federación que contiene ciertas atribuciones que por convenio de todos los Estados federados se le ha entregado y que, generalmente, son la seguridad y defensa externa así como la política exterior.

Los Estados federados dependen de la Federación a pesar de lo cual éstos tienen la capacidad de dictar sus propias normas jurídicas, su propia Constitución y el juzgamiento de infracciones cometidas dentro de su circunscripción territorial.

Marco Morales, citando a Rodrigo Borja indica que el Estado Federal reúne ciertas características que le son inherentes y que pueden resumirse en:

---

Características  
Estado Federal

Alto grado de descentralización  
Una sola personalidad jurídica estatal a nivel internacional

---

Coexistencia de normas nacionales y locales  
Prevalencia derecho constitucional federal sobre el de regiones

---

Poder político es repartido con sentido regional  
Centros de decisión política repartidos con autonomía pero sin soberanía

---

Teorías de épocas pasadas juzgaban por la composición del Estado Federal que éste no era soberano, partiendo del tradicional pensamiento francés del Estado unitario al que calificaban como plenamente soberano y concebido como el “Estado ideal” pues, no admite en su territorio ningún reparto y su población de modo total es dependiente de él.

Hans Kelsen en su libro Teoría General del Estado nos hace ver que una federación de Estados se puede dar de dos modos: la confederación de Estado y el Estado Federal habiendo en los dos presencia de lazos federativos entre Estados y la creación de un Estado central.

El Estado federal comparte en su naturaleza dos principios: el unitario y el federativo, esta forma de organización puede darse de dos formas:

1. Por la unión de Estados independientes.
2. Por la división de un Estado que anteriormente era unitario.

La formación del Estado Federal implica una organización territorial en la que múltiples territorios de los estados, unidos por el lazo federativo, se agrupan en un nuevo territorio estatal que es el Estado federal considerado un ente global y superior a los federados.

### **1.2.2 Estado unitario**

Como el nombre mismo lo indica la organización territorial que se muestra en este Estado es una indivisibilidad de territorio, su inalienabilidad y sobre todo la presencia de una unidad territorial y de la colectividad, de ahí que el autor Wladimiro Naranjo Meza indique que lo que caracteriza al Estado unitario es la centralización del poder, afirmando que :

*“El Estado unitario se rige por el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo (...) y en general, unidad de las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional”.* (Morales Tobar, 2012)

Sin embargo de ello, hay que anotar que el Estado unitario ha evolucionado de la centralización a diferentes grados de descentralización manteniendo siempre la unidad estatal y territorial como lo establece el profesor André Hauriou en su obra Derecho Constitucional e Instituciones Políticas donde señala que:

*“...Lo dicho hasta aquí con respecto al Estado se refiere, sobre todo, al que tiene por soporte una unidad nacional con la unificación suficiente para que el desarrollo jurídico de éste sea un Estado unitario, es decir, una colectividad estatal que no sea divisible en partes internas...”* (Penagos, 2003).

Del artículo 1 de nuestra Carta Política podemos notar que se conjuga la descentralización con el Estado unitario de forma armónica, no existiendo ninguna contradicción en que se dé la presencia de una autoridad central que concentre las calidades de jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, con el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno; dentro de este tipo de Estado tanto la descentralización como la desconcentración son herramientas administrativas y de organización territorial para el mejor manejo de competencias y autonomía.

En conclusión, se puede conciliar las figuras de Estado unitario con la descentralización, siempre que la ley determine claramente los límites de la misma expresando las competencias específicas para cada nivel de gobierno y el grado de autonomía con la que estas se manejarán en los distintos ámbitos competenciales que se le ha asignado; al respecto de ello la Corte Constitucional colombiana ha indicado que:

*“Esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, deben en todo caso ser entendidas dentro del marco del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales y para ello se puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses y no simplemente delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario, dichas competencias, como lo señala la propia Constitución deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”* (Penagos, 2003).

Se corrobora que por mayor grado de descentralización que exista se la debe ligar con los principios del Estado unitario y ejercerse las competencias no de modo completamente excluyente sino coordinado, concurrente y subsidiario, que son directrices que como ya vimos contiene el COOTAD.

La democracia territorial exige la descentralización de las potestades estatales para lograr el equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno en conjunto con el gobierno central, no implicando intromisión de una a otra sino más bien actuando como subsidiario y colaborador para el desarrollo equitativo, incluyente e igualitario de todas las regiones ( y demás niveles de gobierno) dándosele facultades de toma de decisiones en el ámbito de sus competencias con completa autonomía; vale recalcar que la plena autonomía no se contrapone con la ideología del Estado unitario pues todas las autoridades, nacionales y locales, se someten a un mismo cuerpo normativo que es la Carta Magna y a un mismo centro administrativo y político que es el nivel central de gobierno no pudiendo cada uno distanciarse o salir de sus facultades de direccionamiento político, lo cual se encuentra reforzado en la intención del constituyente que de haber idealizado a nuestro país fuera del régimen del Estado unitario no se hubiera limitado a otorgar a los niveles de gobierno, y específicamente a las regiones, facultad normativa sino que le hubiera conferido facultad legislativa para expedir normas con rango de ley.

De ahí que no podemos partir de la premisa de que la autonomía es sinónimo de separatismo o el paso a un federalismo, lo cual justifica la Corte Constitucional colombiana en el siguiente texto:

*“La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de la soberanía, entre otras razones, porque ésta es, como decía ROUSSEAU, unitiva e indivisible, sobre todo en el seno de una República unitaria (...). Así pues, la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria”* (Penagos, La descentralización territorial en el Estado unitario, 2003).

Como se ha visto, en el Estado Unitario existe sólo un centro de impulsión política y dentro de la administración pueden existir, o coexistir de hecho, variados grados de descentralización; el ordenamiento jurídico es uniforme y simple a pesar de la presencia de entes territoriales con capacidad para su propia gestión y administración a las que se le reconocen competencias; el paso de la mera descentralización administrativa a la política aparece el concepto de autonomía y con ella el Estado compuesto (no federal) donde se muestran varios centros de impulsión política y una estructura institucional compuesto en la que se presenta un complejo normativo que integra un solo ordenamiento jurídico único y coherente.

### 1.2.3 Estado autonómico, estado regional, autonomías regionales

Este tipo de organización estatal se rige por el principio de autonomía en sus regiones o circunscripciones, con capacidad de toma de decisiones; el autor Gustavo Penagos indica que para que exista verdadera autonomía territorial es necesaria la existencia de: territorio, fines y autonomía que se manifiesta con la capacidad plena de lograr los fines propios con independencia de la actuación respecto de los niveles territoriales superiores, e incluso su proyección va desde la facultad de darse vida jurídica por sí misma hasta conferirse una organización administrativa con facultad normativa dentro de los límites constitucionales.

Ejemplos de Estados que manejan este tipo de organización territorial los encontramos en España e Italia que tienen como base fundamental la región como ente territorial autónomo y netamente descentralizado y, en este punto, se suele acudir a las tesis alemanas de distinguir los entes territoriales de los no territoriales; Penagos en su artículo titulado “Modelo autonómico del estado regional, provincial, distrital, territorial indígena en derecho comparado” indica que:

*“En tanto que en los entes territoriales el territorio aparece como algo que afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, en los no territoriales el papel del territorio se reduciría —dice esa tesis— al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas”* (Penagos).

Como se ve, al ser la región un ente territorial concibe al territorio como parte básica para la creación del mismo, el pilar de su existencia; en el caso de entes no territoriales refiere únicamente al espacio físico sobre el que se realizan las competencias dadas por la Constitución.

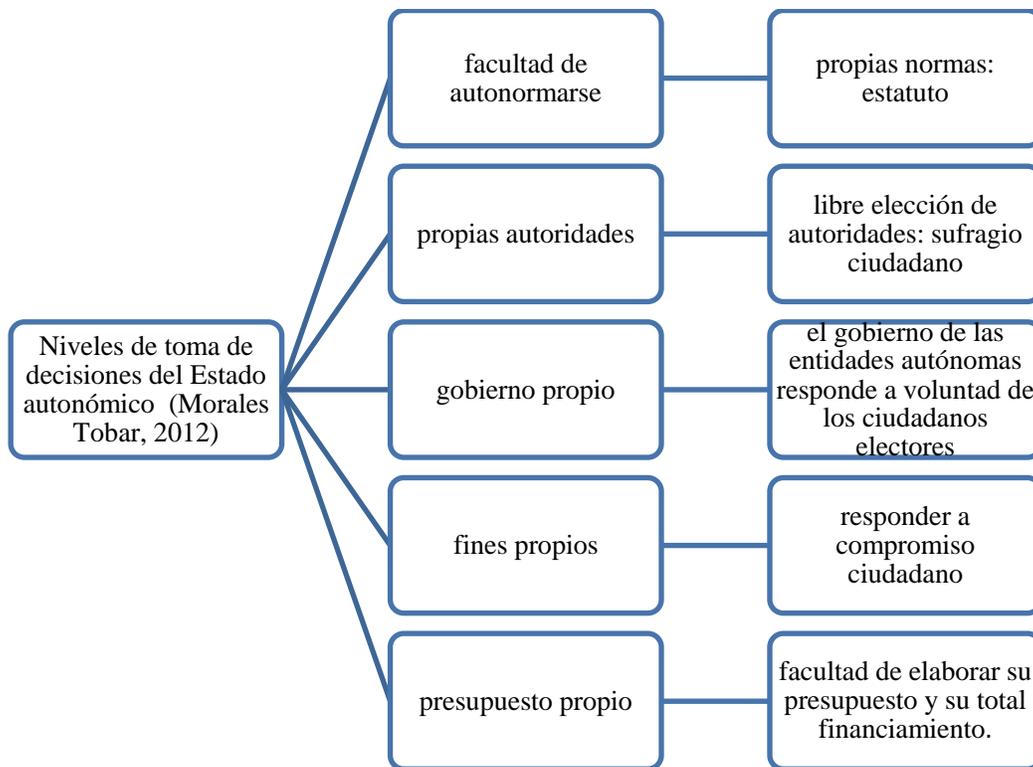
El modelo de Estado regional concibe como epicentro la región, tal como sucede con el caso del Estado Unitario y el Federal que se basan en el concepto de nación; el Estado Autonómico o Regional reconoce plena autonomía política a favor de los entes territoriales regionales y que según el autor Abraham Katime Orcasita ella se manifiesta en un poder normativo propio, a la vez que recalca que *“la diferencia con el modelo federal radica en que la estructura estatal del modelo de estado regional permanece unitaria, aun si ella persiste en ampliarse”* (Katime Orcasita, 2006); este tipo de organización territorial aparece luego de la Segunda Guerra Mundial tras la

construcción nueva de la política italiana para dejar atrás la ideología fascista , instaurándose por primera vez en el año de 1947 con el reconocimiento de la autonomía a las ciudades y regiones de Italia.

El Estado Regional según Abraham Katime Orcasita es el término medio entre el Estado Unitario y el Federal porque *“la región goza de libertad y autonomía frente a sus problemas, pero no de soberanía para seccionar al estado y a la nación”* (Katime Orcasita, 2006) de modo que las regiones gozan de total autonomía garantizada por la Constitución, la que autoriza también a las entidades regionales la creación de un estatuto y la capacidad de expedir normas jurídicas que se hallan en el mismo nivel que la normativa nacional conjuntamente con un control constitucional, es decir, que el Estado autonómico o regional se maneja en base a una descentralización territorial eminentemente política y no sólo administrativa, como se la maneja en los Estados Unitarios.

La autonomía de las entidades regionales tiene su vigencia sobre el reconocimiento constitucional de sus competencias, siendo las leyes regionales *“la expresión de una competencia legislativa especial, la cual no puede intervenir en las materias que le son expresamente atribuidas por la Constitución”* (Katime Orcasita, 2006) teniendo en cuenta el principio de la subsidiariedad como el aliciente a los conflictos de competencias entre el nivel central de gobierno y el nivel regional.

El Estado regional o Autonómico se configura sobre ciertos caracteres importantes que a continuación se resumen:



## 2. Ordenamiento territorial

En este punto abordaré el concepto de ordenamiento territorial para distinguirlo del de organización territorial dado que se han producido confusiones respecto de la diferencia entre ellas, haciéndolas ver como similares cuando en realidad son complementarias pudiendo decirse que del orden territorial se crea una organización territorial que le da viabilidad al primero.

Partiendo de varios conceptos dados en doctrina, el ordenamiento territorial según el autor Manuel Briseño “*es una estrategia política para orientar la distribución espacial de desarrollo*” (Briseño Mendez), según el autor Angel Massiris es “*un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo*” (Massiris Cabeza).

El objetivo de dar un orden al territorio tiene que ver con una premisa mucho más alta que la simple modificación espacial o física, sino que llega a conjugar un opción política que valora socialmente los recursos con los que cuenta un territorio, de tal modo que se equiparen en forma similar las

distintas partes de un mismo todo territorial tomando en cuenta variables como el uso de los recursos económicos y naturales, índices de pobreza, grado de desarrollo, distribución de beneficios, atención de necesidades, entre otras; concuerdo con el autor Ángel Massiris cuando señala que *“en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país”*. (Massiris Cabeza)

El ordenamiento territorial se relaciona de modo específico con tres elementos: *“las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran”* (Cordero Cueva, 2009) de manera que ordenar el territorio implica *“identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades”* (Cordero Cueva, 2009).

De lo anterior notamos que para lograr el desarrollo y el buen vivir es menester una gestión territorial basada en lo técnico y administrativo por medio de planes operativos de desarrollo, entre los que constan la planificación y ordenamiento territorial que permitan el mejor uso y aprovechamiento del espacio físico en relación con las actividades de la población; ordenar el espacio territorial e inventariar los recursos naturales, económicos y necesidades poblacionales es donde se concatena con la organización territorial, es decir, la gestión política, social y administrativa del territorio expresada en la creación de instancias institucionales para la vigencia del marco de competencias y jurisdicción dentro de ese orden físico.

Según la estrategia política que se use el ordenamiento territorial puede presentarse en tres modos que son: ordenamiento activo, pasivo e integral, según la autora Marcela Santana.

### **Ordenamiento activo**

Se produce por la directa intervención del gobierno sobre el territorio para eliminar desequilibrios en el desarrollo territorial sea este a nivel nacional, regional, o municipal; este ordenamiento se puede dar en base a varias herramientas, como:

- a) **Colonización y explotación nuevas áreas:** control de crecimiento de ciudades e invasión de tierras.
- b) **Industrialización de zonas deprimidas:** creación de focos de desarrollo como las zonas industriales tanto en zonas urbanas como rurales.

- c) **Reforma agraria:** ordenamiento de zonas agrícolas y ganaderas con alta concentración de propiedad de tierra en pocas manos con el objetivo de equiparar la tenencia de tierra para todos los grupos sociales y brindar igualdad de acceso a la tierra y su producción.
- d) **Poblamiento áreas poco habitadas:** construcción de nuevas ciudades, relocalización de capitales estatales, vivienda y servicios públicos para reorientar movimientos migratorios.
- e) **Desarrollo rural integrado:** mejoramiento de áreas rurales por medio del aumento de productividad de pequeños productores rurales y mejoramiento de condiciones sociales.

### **Ordenamiento pasivo**

Se basa en la formación de zonas o un proceso de regionalización para el apareamiento de nuevas maneras de aprovechamiento del espacio territorial, que se genera especialmente en el ámbito de la escala local; la zonificación se da en función de categorías espaciales relacionadas con recursos naturales, localización de viviendas, identificación de áreas de riesgo, entre otros, a las cuales se les indica sus competencias, planes y normas de soporte legal.

### **Ordenamiento integral**

Aparece como una mixtura del ordenamiento activo y pasivo basada en planificación funcional y espacial de políticas para cada sector que permita promover equilibrio e igualdad en el aprovechamiento del territorio.

En este caso la autora señala que *“el territorio actúa como un elemento integrador y estructurante de los objetivos sectoriales y sus características biofísicas, sociales y económicas son tomadas en cuenta para formular los planes sectoriales”*. (Santana, 2004)

Nuestro país se perfila a ordenamiento integral, es decir, una combinación del carácter activo y pasivo, dado que se busca una planificación del territorio en regiones y dentro de ellas zonas productivas en unidades de espacio conformadas por un sustento legal, que son los estatutos de constitución de cada una de las regiones, lo cual se halla guiado por las fortalezas y debilidades de las provincias que se unen (ordenamiento pasivo); del mismo modo el mandato constitucional de creación de las regiones se produce con el principal objetivo de eliminar desequilibrios en el desarrollo territorial a través de la búsqueda de espacios geográficos que reúnan los mismos potenciales y lleguen a ser competitivos entre sí, guiados en planes y políticas que compaginan con cada una de las competencias que le han sido transferidos a cada uno de los niveles de gobierno (ordenamiento activo); sin olvidar que este tipo de ordenamiento se ha venido conservando y

modificando a lo largo de nuestra historia, pues entre las variadas herramientas que han venido aplicándose encontramos la reforma agraria, zonas industriales, entre otros.

El manejo del ordenamiento territorial exige un carácter planificado y de coordinación en la gestión, que involucra varias instituciones y varios actores sociales y políticos, por lo tanto se levanta sobre planes fundamentados en procedimientos nacidos desde la información interinstitucional, coordinación tanto vertical como horizontal de acciones y elaboración de diagnósticos y estudios prospectivos.

Necesariamente, los planes de ordenamiento territorial han de observar la diversidad de cualidades naturales, culturales, modos de vida económicos, crecimiento productivo, potencialidades, necesidades y problemas de los diferentes espacios geográficos del territorio a ordenar; en ello se encuentra la diferencia entre los planes de ordenamiento territorial con las políticas sectoriales puesto que el ordenamiento territorial da el marco espacial de aplicación de los planes sectoriales donde se indicarán las estrategias y proyectos que se ajustan a cada unidad territorial definida.

El ordenamiento territorial conlleva la realización de la zonificación del territorio, que permitirá darle mejor uso al espacio geográfico, localizar problemas, determinar focos de atención prioritaria; en conclusión, aplicar de manera eficiente las planes de vivienda, servicios básicos, transporte y políticas de manejo ambiental. El ordenamiento territorial se halla infaliblemente ligado a las características generales de cada espacio y así lo grafica el ejemplo dado por Marcela Santana cuando indica que *“No podrá, en este sentido, plantearse una política de vivienda popular o de interés social, por ejemplo, con viviendas de iguales características físicas, ignorando si se trata de un espacio urbano o rural, indígenas o de colonos, minero o de campesinos minifundistas, cada uno con una historia, una experiencia, unas expectativas y un concepto de bienestar generalmente distintos”* (Santana, 2004)

La aplicación de un plan de ordenamiento territorial constituye un proceso democrático que exige la participación social activa, sin embargo, en los países de Latino América ésta ha quedado relegada a un mero carácter consultivo, sin mayor incidencia en las decisiones finales; las políticas de ordenamiento territorial deben tratarse dentro de un ambiente de negociación democrática del espacio, llegado a intereses concertados y no impuestos.

### **3. Formas de administración del Estado**

Con la configuración de los Estados a nivel mundial surgió la necesidad de encontrar maneras que se adapten a cada uno de ellos para poder gestionarlo eficazmente; en nuestro caso y por motivos

históricos se eligió inicialmente el centralismo para generar cohesión y evitar la desintegración del naciente Ecuador, que en la propia Real Audiencia se dieron amplios signos de fuerte centralización, donde el gobierno español ejercía poder de fiscalización en Quito.

El criterio centralista se mantuvo vigente en el país hasta más o menos los años ochenta, de ello basta el mismo ejemplo del ex presidente de la República en los años cincuenta: Velasco Ibarra, quien dio veto a la ley de creación de una junta de fomento indicando que:

*“(...) esta serie de entidades autónomas que arrebatan al Poder Ejecutivo sus facultades legales, van creando en el País la anarquía, la confusión de facultades y van socavando el concepto de Autoridad con gravísimo daño para la República...”*(Pérez, 2009).

Con la expresión del citado ex presidente podemos ver que el centralismo se convirtió más que en un modo de administración del Estado en una forma arcaica de concebir el manejo político, no dando paso a las ideas de autonomías administrativas; el primer debate de modernizar el Estado se presentó a inicios de los años noventa, postergándose el planteamiento legislativo para el cuatrienio comprendido entre los años 1997- 2000; fue la Ley de Modernización del Estado de 1993 la primera base sobre la cual se han venido construyendo criterios sobre descentralización.

Agotado el sistema centralista la primera opción pensada fue la descentralización del Estado como proceso político y nueva tendencia, que permita una distribución del poder estatal de modo equitativo y democrático; en el marco de la administración del Estado se encuentra también la autonomía, punto en el cual nuestro país se ha visto altamente influenciado por la experiencia española (incluso en el ordenamiento territorial) organizado en comunidades y regiones autónomas. De la redacción de la actual Constitución se puede observar que se ha quedado corta, pues en ella se evitan temas como la delegación legislativa y la posibilidad de ejecución de competencias del gobierno central por las regiones autónomas; en nuestro país aún no se maneja la autonomía política a dicho nivel, en virtud de que no se ejerce lo que el autor Efraín Pérez llama “competencia de la competencia”, es decir, la generación de normas de modo originario con rango de Ley de la Asamblea Nacional, sino que nos encontramos frente a una descentralización administrativa que otorga competencias predeterminadas y previamente legisladas a los gobiernos autónomos descentralizados porque según el citado autor para que se dé la presencia de una real autonomía es necesario exista *“una potestad legislativa del mismo nivel de las leyes formales que expide la Asamblea Nacional”* (Pérez, 2009).

### **3.1 Descentralización**

La descentralización es un proceso político complejo que busca eliminar la centralización del Estado a través de la distribución equitativa y democrática del poder entre los diferentes niveles de gobierno desde un enfoque territorial y de servicios; el nuevo modelo de descentralización que se presenta con la Constitución rebasa el tema únicamente local o de nivel municipal, como siempre se manejó; se pretende llegar a una “democracia territorial”, construyéndola desde la ciudadanía como base y de la comunidad local como unidad cercana a las necesidades ésta; la descentralización es una forma de administración estatal que involucra a todos a nivel nacional.

La descentralización consiste en un medio para la transferencia definitiva de potestades desde el poder central a otros órganos con personalidad jurídica, sea a entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional que es conocido como descentralización funcional o hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la llamada descentralización territorial.

Lo importante para que se produzca la descentralización es la existencia de una persona jurídica de derecho público a la cual se le transferirá dichas competencias la cual tendrá relativa autonomía administrativa y financiera, como se señala en el artículo 51 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva que expresa lo que nuestra doctrina conoce como descentralización administrativa pues la conocida descentralización política implica, a decir de Efraín Pérez, el *“traspaso de potestades públicas de legislación e incluso de jurisdicción a personas jurídicas de derecho público de índole territorial, como regiones o provincias”* (Pérez, 2009), que es lo que realmente se da en estados como el Español que posee una alta descentralización política, sin embargo de lo cual, continua siendo un Estado unitario.

Según Efraín Pérez la descentralización (desde el punto de vista administrativo) cuenta con ciertos elementos que nos diferencian de otro proceso administrativo:

1. Paso de la competencia administrativa hacia personas jurídicas de derecho público distintas del poder central, pues como se ha visto si la competencia se transfiere a entes públicos del mismo poder central se produce una desconcentración.
2. Existencia de fondos propios ligados a fines del ente de derecho Público al que se le transfiere la competencia.
3. Existencia del control estatal sobre la entidad descentralizada.

### **3.1.1 Antecedentes históricos**

La descentralización no es un tema novedoso en nuestra política, pues su concepto se trató ya con la Ley de Modernización del Estado y el publicista ecuatoriano José Julio María Matovelle indicaba que la descentralización es un sistema opuesto al centralismo en donde las diferentes potestades conferidas a las personas jurídicas de derecho público se administran por autoridades especiales que sólo en tareas en el ámbito nacional se subordinaban al poder central.

Sumado a ello está también en nuestra historia la descentralización de la recaudación local y directa de las rentas sobre obras y propósitos dados por las “juntas”<sup>7</sup> y diferentes unidades administrativas a nivel local; aunque las denominadas juntas no eran en realidad personas jurídicas tenían autonomía que hacía suponer una especie de descentralización.

El período histórico del siglo XX significó un ciclo de centralización y dispersión, la ley de centralización de rentas de 1908 indicaba que la causa principal del descrédito al gobierno y el desequilibrio del erario nacional era la descentralización de las rentas.

Desde el momento en que se dio la aparición de la Ley de Modernización se fijó en ella sus objetivos como son: la racionalización, eficiencia y simplificación administrativa, contempladas en el artículo 5 literal a); se gestionaba de modo principal a las entidades del régimen seccional autónomo que se halla establecido en el artículo 7 de aquella ley, posteriormente en la legislación producida en 1998 se estableció en la Ley de Descentralización, en el artículo 3, el mismo mecanismo de modo exclusivo para los municipios y consejos provinciales.

Una reforma por los años noventa hizo que se “descentralice” el manejo o gestión del agua, pero en realidad sucedió la desaparición del INERHI y la puesta en marcha de SENAGUA con lo cual se retrocedió al centralismo; la Ley de Modernización fue una buena base que indicó la forma de realizar la descentralización, esto es, transfiriendo las atribuciones, funciones y recursos; tanto la Ley de Modernización como la de descentralización tuvieron aplicación relativa e irregular, pero representaron un avance al centralismo de la administración pública que fue imperante en nuestro país desde mediados de la mitad del siglo XX.

El proceso de descentralización, a decir de Fernando Carrión, inició hace cerca de 15 años en los cuales se han distinguido tres etapas:

---

<sup>7</sup> Como por ejemplo la “junta especial de saneamiento de Guayaquil” que se encargaba del cobro de ciertas rentas sobre ventas o recargos por telegramas enviados.

1. **Fase de antecedentes:** que tiene dos expresiones, por un lado una declarativa que se halla en la Constitución de 1978, donde se estatuye que el Ecuador es un Estado unitario y descentralizado; y, posteriormente, la existencia de dos tipos de autonomía como son: la autonomía funcional en la cual se da el apareamiento de varias instituciones estatales y la autonomía territorial que determina la llegada de gobiernos locales como municipios o consejos provinciales.
2. **Fase municipalista:** se inicia con la existencia de tres instrumentos jurídicos que la habilitan: Ley del 15% (marca reglas de transferencia de recursos económicos a los gobiernos del régimen seccional), la Ley de Competencias y de Participación Social (consagra mecanismos de transferencia de competencias e identificación de aquellas que se pueden o no delegar).
3. **Fase del gobierno intermedio:** aparece con la misión de eliminar la polarización de poder en las entidades municipales hasta la tendencia actual de zonificación y regionalización del país por una democracia territorial y mejoría del servicio público; la descentralización se enfoca en dar más participación y control ciudadano sobre las decisiones políticas del Estado, de ahí que se han tomado los ejemplos de otros países en relación al tema, como por el ejemplo el caso español sobre sus formas de organización y ordenamiento territorial y tendencias actuales de manejo estatal en América Latina.

En nuestro caso la descentralización actual necesariamente va ligada a la creación de las regiones, pues se ha impuesto un nuevo ordenamiento territorial en el donde se transfieren competencias estatales representativas de poder a ellas; la descentralización se toma, como en la visión de Fabián Corral, desde dos puntos de vista: por un lado, como acercamiento del servicio público a los ciudadanos independientemente del cantón, ciudad o parroquia en que se ubique; y por otro, desde el punto del poder político, pues necesariamente implica la aparición de nuevas autoridades locales.

Hasta este punto hemos visto cómo se llevó la descentralización en nuestro país desde un tema puramente administrativo pero, como se recalcó antes, existe también la descentralización y autonomía política, que no ha sido tratada en Ecuador y de la cual actualmente la única referencia con la que se cuenta es la mención de autonomía política sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el artículo 238 de la Constitución<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 238 de la República del Ecuador.- Los gobiernos autónomos descentralizados **gozarán de autonomía política**, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

La descentralización política conjuntamente con la autonomía implican la posibilidad de que los entes descentralizados tomen sus propias decisiones, fijen sus objetivos y sobre todo puedan crear sus propias competencias, establecer tributos propios y facultad jurisdiccional de sanción, lo cual es conocido como “la competencia de la competencia” que es lo que usualmente ocurre en los estados regionales; el autor Zanobi indica que la autonomía política se resume en la *“potestad de expedir normas jurídicas atribuida a instituciones diversas que el poder legislativo”* (Pérez, 2009).

### **3.1.2 Materia de descentralización**

Ha de entenderse que lo que se descentraliza son las competencias y dentro de ellas el poder de decisión, mismas que son creadas por el Estado en el ejercicio de la potestad pública; incluyen aquellas innovativas (posibilidad de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas) y las conservativas (conserva situaciones jurídicas manteniéndolas invariables).

### **3.1.3 Tipos de descentralización**

Las diferentes formas de clasificar la descentralización en doctrina varían conforme el criterio del autor que se trate; en el presente trabajo haré referencia a dos exponentes, en primer lugar al tratadista Efraín Pérez y, posteriormente, al político Rodrigo Borja.

Desde la perspectiva del autor Efraín Pérez la descentralización puede ser:

1. **Descentralización territorial:** aquella en la que las atribuciones del ente central son entregadas a personas jurídicas locales o regionales, tiene su sustento en la composición geográfica que genera la aparición de personas jurídicas que van a ejercer sus competencias dentro de un territorio determinado.
2. **Descentralización funcional o por servicios:** esta se basa en un criterio técnico, por el que se distribuyen funciones a personas jurídicas de derecho público; se le da la capacidad de dirección de una actividad administrativa o la gestión de un servicio.
3. **Descentralización por colaboración:** se manifiesta porque se permite a las organizaciones privadas su participación en el ejercicio de alguna función administrativa.

Para el político Rodrigo Borja la descentralización de modo general es una forma de dispersar las funciones estatales sea por un criterio de servicios o territorial y en base a ellas se distinguen dos tipos de descentralización:

1. **Descentralización administrativa:** consiste en delegar especiales atribuciones que maneja el Gobierno Central a los órganos periféricos para que cumplan una determinada función o brinde un servicio público, de ahí que se la conozca como descentralización de servicios; nace con el objetivo de aliviar de carga a los órganos centrales y manejar un grado de mayor eficiencia en la prestación de servicios, acercándolos a la ciudadanía.  
Este tipo de descentralización por más alto nivel que posea no es contradictorio con el concepto de Estado unitario, pues sigue existiendo un solo orden jurídico, político y territorial.
2. **Descentralización política:** se la conoce también como autonomía, consiste en la división de la competencias tanto del legislativo, ejecutivo y judicial hacia órganos regionales que dentro de una determinada circunscripción ejercen dichas potestades conforme lo mande la normativa superior, de ello que este tipo de descentralización de encuentre más comúnmente dentro de un Estado Federal.

### **3.2 Desconcentración**

A lo largo de la vida republicana de nuestro país han existido focos de desarrollo centradas en las principales ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca recibiendo éstas mayor atención por parte del Gobierno Central, concentrando beneficios en desmedro de otras ciudades que en cambio padecieron de una deficiente calidad de servicios públicos; a partir de la expedición de la nueva Constitución se fijaron metas de descentralización y desconcentración del poder central, y es desde el Decreto 878 que Rafael Correa encarga a la SENPLADES la responsabilidad de determinar competencias de cada entidad del Ejecutivo y dividir las para conocer cuáles deben ser desconcentradas y cuales descentralizadas.

Tomando lo anterior en cuenta encontramos, como norma marco de la desconcentración del Estado desde el ejecutivo, al Decreto 557 de 16 de febrero de 2012 por el que se conforman 140 distritos administrativos de planificación y 1134 circuitos administrativos de planificación a nivel nacional, mecanismo que explicaré a continuación.

Para proseguir es necesario entender qué significa desconcentrar, que como veremos marca sus diferencias con la descentralización.

La desconcentración es un modo de administración del Estado que consiste en “*trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circuital. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios*” (SENPLADES, 2012) más la descentralización transfiere responsabilidades y recursos del gobierno central a los GAD, todo lo cual resumen el siguiente gráfico tomado del folleto informativo: Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación de la SENPLADES



A decir del abogado Ricky Benavides, para que exista desconcentración se deben presentar ciertos requisitos que, siguiendo su criterio, podemos resumir en los siguientes:

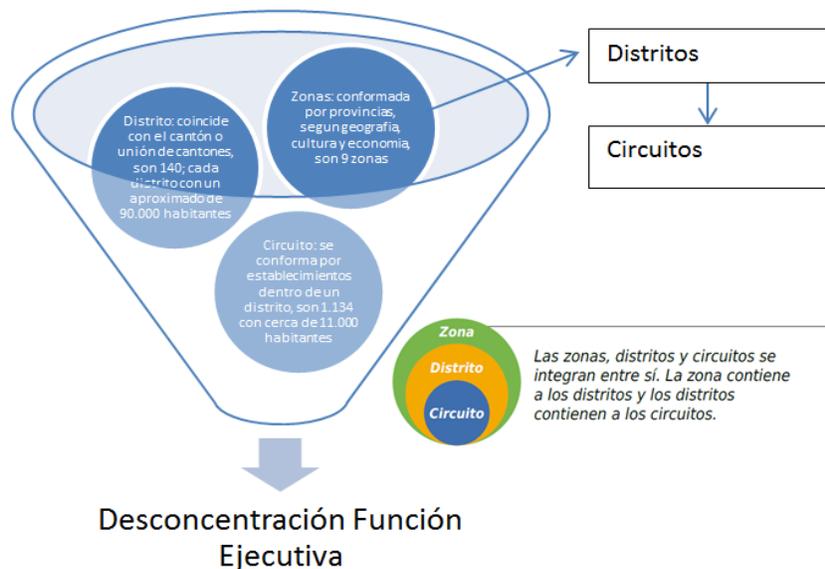
- Tránsito de la competencia y, por tanto, de la titularidad de la misma de un órgano superior a uno inferior.
- Sólo el órgano al que se le ha transferido dicha competencia puede ejercerla, es decir, se convierte en una competencia de ejercicio exclusivo
- Tiene lugar entre órganos de una misma institución
- Se confiere competencias por medio de una ley

- Puede operar dentro de instituciones descentralizadas o centralizadas

Siguiendo el pensamiento del citado autor la desconcentración puede ser de dos tipos:

1. **Desconcentración central, interna u horizontal:** es aquella en la que la competencia se da a favor de un órgano central inferior pero de trascendencia a nivel de todo el país.
2. **Desconcentración periférica, externa o vertical:** se presenta cuando la competencia desconcentrada se transfiere a favor de un órgano periférico que se maneja solo dentro de una determinada circunscripción territorial.

Amparado en el Decreto 557 de 16 de febrero de 2012, publicado en el Registro Oficial 290 del 28 de mayo de 2012, se configuró idealmente al país en zonas, distritos y circuitos a nivel nacional para desconcentrar la función ejecutiva e identificar las necesidades y soluciones de servicios públicos de todo el país, sin que ello implique eliminar las provincias, cantones o parroquias.



Los criterios técnicos que se usaron para formar los circuitos y los distritos administrativos fueron:

- División político administrativa
- Población
- Densidad poblacional
- Dispersión de la población
- Accesibilidad resumido en vías de acceso y comunicación aérea, terrestre y fluvial
- Continuidad

Hasta el momento por medio de la SENPLADES el proceso de desconcentración a nivel nacional del ejecutivo se ha dado en ciertas entidades como:

- ❖ Ministerio de salud pública
- ❖ Ministerio del interior
- ❖ Secretaria Nacional de Riesgos
- ❖ Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
- ❖ Ministerio de Educación
- ❖ Ministerio de inclusión económica y social

### **3.3 Autonomía y autarquía**

Autonomía y autarquía son términos que en la doctrina han generado gran discusión y que, a decir del autor Efraín Pérez, aún no están bien delimitados o diferenciados, sin embargo trataré de hacer una aproximación de ellos.

Podemos indicar que la autarquía es una forma de descentralización que implica la existencia de un ente con capacidad para administrarse a sí mismo en lo administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; se autogobierna en base a reglas que le son dictadas por un poder superior, es decir, no se le da la facultad de dictar normas con rango de ley; por su parte la autonomía hace relación a un poder originario para dictarse a sí mismo normas dentro de un marco normativo superior.

A decir del tratadista Agustín Gordillo, la autarquía no implica sólo el poder autogobernarse sin poder dictarse norma alguna, de manera que la autonomía abarca también a los entes autárquicos que para administrarse necesariamente han de tener capacidad normativa en función de lo que le sea permitido dentro del ordenamiento normativo estatal; el autor afirma que no existe una diferencia esencial entre dichas instituciones sino más bien sólo una distinción en cuanto al grado y matiz.

Para el autor Cassagne (citado por Efraín Pérez) tanto autonomía como autarquía nacen de la descentralización en sus dos formas: política y administrativa, respectivamente; siendo la autonomía una máxima forma de descentralización política por la que se da a una entidad la capacidad normativa originaria para dictarse sus propias normas fundamentales. Se reserva para la autarquía un concepto eminentemente administrativo que implica la facultad de autoadministración que se le concede a una persona jurídica pública; el término autarquía no es usado dentro del derecho

administrativo ecuatoriano con mayor frecuencia sino que se lo ha vinculado con el concepto de autonomía administrativa, que ha desarrollado ampliamente en el derecho público ecuatoriano consistiendo en la descentralización de competencias a una entidad pública, sometida a la tutela del Gobierno Central con algún objetivo en específico, como la prestación de un servicio público, ejecución de obras o implementación de políticas públicas, auto manejándose en cuanto a personal, presupuestos y cuestiones administrativas.

Sobre la autonomía política o simplemente AUTONOMÍA, ésta implica la capacidad de diseñar sus propias metas y objetivos, es decir, fijarse a sí mismo competencias, crear sus tributos, tipificar infracciones y sancionar a los infractores, que es lo que el autor Efraín Pérez denomina “competencia de la competencia” lo que implica *“determinar su competencia, exclusivamente en virtud de su voluntad, es decir de fijar libremente por sí mismo las tareas que desea cumplir”* (Pérez, Derecho Administrativo , 2009). En el mismo sentido Zanobini entiende a la autonomía -política- como la *“potestad de expedir normas jurídicas atribuidas a instituciones diversas que el poder legislativo”* (Pérez, 2009).

De este modo, la facultad de dictar normas es uno de los componentes de la autonomía pero también se puede considerar, según el autor Entrena, citado por Efraín Pérez en su libro de Derecho Administrativo, la propiedad de los entes administrativos menores de construir su propio ordenamiento siendo éste conformado sólo por normativa de carácter menor y también la capacidad de autodeterminación. El caso de la autonomía plena la vive España donde las comunidades autónomas tienen la capacidad de expedir normas con rango de ley, incluyéndose además la autorización estatal por medio de delegación legislativa de expedir normas sobre materias designadas no reservadas al Estado y también es posible que por ley orgánica e transfieran facultades correspondientes a materias de titularidad estatal.

Según la opinión del tratadista Efraín Pérez en torno a la generación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, nuestra Constitución recibió una influencia notable de la Carta Magna española de 1978 pero sin los matices que ahí se dan a las comunidades autónomas, es decir, no se tomó en cuenta la delegación legislativa, la posibilidad de ejecución de competencias del gobierno central por parte de las regiones autónomas, ni la posibilidad de formulación de legislación marco y de base en materias que corresponderían por reserva al Estado.

La autonomía en su estado pleno no ha logrado ingresar a nuestra legislación, pues nos hemos focalizado en la transferencia de competencias para eliminar peso al nivel central, únicamente a modo de mejorar la administración estatal para la provisión de servicios a la ciudadanía, es decir, una constante fase administrativa más que política.

## **CAPITULO II**

### **GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS REGIONALES**

#### **1. Gobiernos autónomos descentralizados**

Los gobiernos locales en las últimas décadas han perdido de modo progresivo su rol de generadores de desarrollo dentro de sus circunscripciones debido en mayor parte a la absorción de competencias por el Gobierno Central. La implementación de un nuevo ordenamiento territorial se orienta a la consecución de objetivos nacionales para la equidad y el buen vivir; en el intento de reformular el Estado se plantea a través de la Constitución, el COOTAD, el Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan de Descentralización la regionalización del Ecuador, que permita una mejor articulación entre lo nacional y lo local; al respecto del proceso de regionalización la autora Susana González señala que *“los modelos de regionalización no son mecanismos que simplemente asignan recursos o que pretenden suplir los programas municipales; se trata de un programa de articulación sectorial-regional y económico-social”* (González de Vega, 1999). La regionalización se convierte en un medio para lograr equilibrio regional, teniendo como punto de partida el reconocimiento de la existencia de provincias que concentran riqueza a diferencia de otras que no la tienen.

Con tal objetivo, se formula una nueva forma de ordenamiento territorial conformado por niveles de gobierno, que conforme el artículo 10 del COOTAD, son: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; en la misma línea la Constitución en el artículo 238 confiere a los GAD's autonomía política, administrativa y financiera, reconociendo como tales a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

La inclusión de la región como un nuevo nivel de gobierno ha generado por una parte gran expectativa y a la vez incertidumbre de su funcionamiento a corto plazo y su subsistencia en el tiempo; uno de los autores que ha mostrado su inconformidad es Roberto Viciano quien afirma que por la Constitución del 2008 se multiplicaron las instancias de gobierno que van a encarecer los

costes del Estado y dificultar el manejo de la administración pública, con lo cual el Ecuador ha perdido la oportunidad de simplificar la estructura compleja que diseñó la Constitución de 1998; a pesar de duras críticas como aquella el nacimiento de las regiones en Ecuador constituyen una innovación constitucional, administrativa y política dentro de la organización seccional de nuestro Estado.

La Carta Magna establece como mandato la creación de un Sistema Nacional de Competencias que debe definir políticas que permitan de modo progresivo compensar los desequilibrios territoriales y establece que cada nivel de gobierno se regirá por su ley de constitución.

La innovación también está en la separación de las facultades normativa y ejecutiva de los GAD's; se reserva la normativa seccional, es decir, la expedición de normas de carácter general en el {ámbito de cada circunscripción a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales; la facultad reglamentaria de carácter administrativo a las juntas parroquiales y, por otro lado, la ejecutiva bajo responsabilidad de gobernadores regionales, prefectos, alcaldes cantonales o metropolitanos y presidentes de juntas parroquiales rurales.

### **1.1. Rol de las regiones**

El término región engloba varias acepciones según sea este usado para actividades económicas, planificación territorial, o cuestiones de gestión política; conforme el Plan Nacional de Buen Vivir en Ecuador se identifica tres tipos de regiones:

1. Las regiones geográficas,
2. Las zonas de planificación
3. Las regiones autonómicas como un nuevo nivel de gobierno.

La generación de regiones y de un nuevo plan de orden territorial como parte del modelo de Estado muestra algunos desafíos, a saber:

- “1) La territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios
- 2) El establecimiento de criterios de ordenación del territorio a partir de funciones y roles específicos

- 3) El fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir y la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo; y
- 4) Propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en los territorios zonales” (SENPLADES, 2009).
- 5) Nuevas potencialidades para la innovación y el desarrollo empresarial.

La región, partiendo de la definición que trae el COOTAD en el artículo 14, es una circunscripción territorial que se compone por provincias ubicadas de manera transversal, con similitud en cuanto al territorio, población, servicios básicos e infraestructura.

La región no debe ser vista como una entidad estática sino más bien como un objeto de los grupos humanos en el cual se imprime la cultura de la población y la naturaleza conformando una unidad en la que se trazan proyectos. La conformación de la región es sólo una reorganización del espacio natural, sino que es un espacio que forma parte de la cultura; *“el lugar no es un espacio compuesto por elementos externos al ser humano, sino que está hecho de la manera como lo humano lo ha vivido y vive, como lo ha mirado y mira, como se integra, pertenece y es redefinido por él”* (Cordero Cueva, 2009); la región es entonces *“una construcción móvil, con límites temporales, abierta, que se recrea y recompone permanentemente”* (Cordero Cueva, 2009).

Si bien es cierto, la normativa vigente no muestra ni de modo ejemplificativo siquiera el rol que tiene las regiones, sin embargo, del contenido de las competencias para este nivel de gobierno conjuntamente con el Plan Nacional del Buen Vivir y siguiendo la orientación dada por el autor Sebastián Espinosa, se puede tener como roles, los siguientes:

1. Constituirse en zonas que faciliten la planificación y la gestión de objetivos de desarrollo sustentable.
2. Agrupar territorios bajo parámetros de equidad con similitud de población, economía, condiciones de producción, es decir, contribuir en la planificación de territorios equiparables unos con otros.
3. Fomentar el liderazgo de las provincias que propendan al desarrollo de manera coordinada y complementaria entre las provincias colindantes agrupada bajo la forma de región.
4. Atenuar la atomización del territorio nacional.

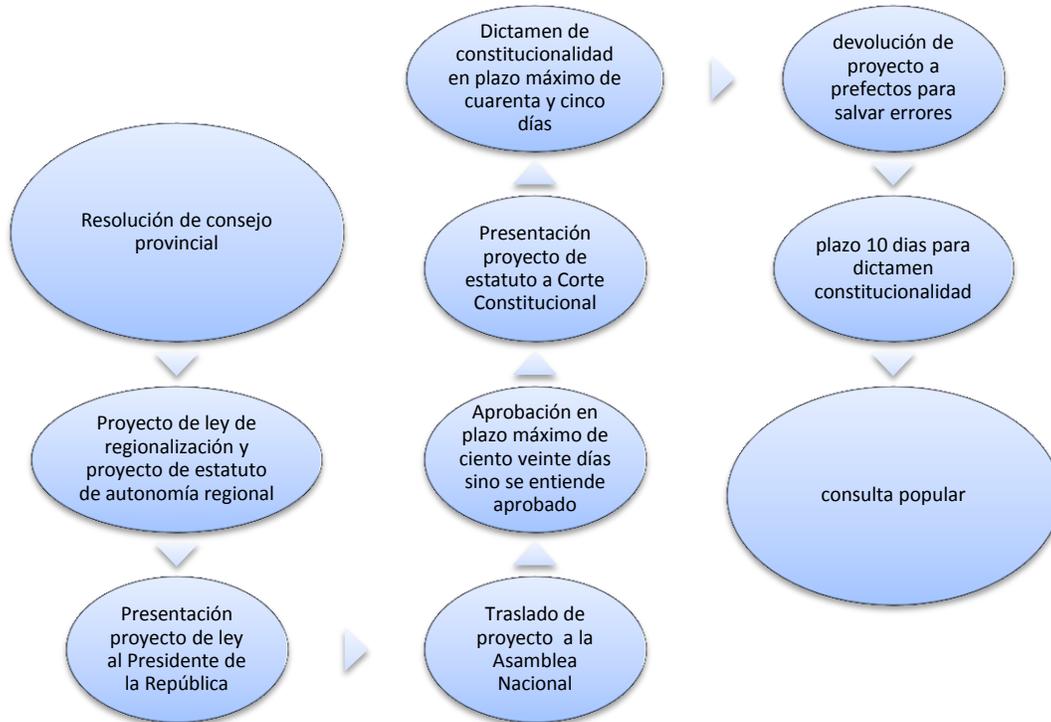
5. Generar procesos de articulación territorial horizontal que permita el aprovechamiento de la geografía y diversidad de cada unidad territorial promoviendo nuevos espacios de construcción de identidad y potenciar actividades productivas complementarias.
6. Modificar la concepción plana de la ejecución de la competencia para cambiarla por la complementariedad en su práctica, eliminando la idea de la existencia de territorios ganadores y perdedores, sino hacerlos equiparables.
7. Siguiendo el texto del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 la principal función de las regiones es *“actuar como “bisagra” en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales”* (SENPLADES, Plan Nacional de Buen Vivir, 2009).

## **1.2. Modo de conformación**

Se ha dicho que la región se conforma por la agrupación de provincias y para ello se establecen requisitos tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en el COOTAD, en el artículo 244 y 15, respectivamente, los cuales podemos resumir en los siguientes:

- Continuidad geográfica de las provincias.
- Superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados.
- Poseer en conjunto un número de habitantes mayor al 5% de la población.
- Procurar equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica.
- Que el territorio de la región no supere el 20% del total del territorio nacional.

En cuanto al modo de conformación el artículo 16 del COOTAD establece el proceso a seguirse, que puede resumirse en el siguiente diagrama:



Como se puede apreciar, la iniciativa de constitución de las regiones parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales por medio de su concejo provincial que, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes por resolución, permite el inicio del proceso; se han de elaborar tanto un proyecto de Ley de Regionalización como un proyecto de Estatuto de Autonomía Regional, siendo el primero sometido a conocimiento y verificación del Presidente de la República, quien en la práctica ejercerá un examen previo a la creación de las regiones, haciendo uso de la facultad exclusiva del artículo 135 de la Constitución<sup>9</sup> en concordancia con el artículo 245 del mismo texto. Se puede vislumbrar que si bien son los gobiernos autónomos provinciales los que tiene la iniciativa de creación del nuevo nivel de gobierno, sólo el Presidente de la República es el autorizado legal y constitucionalmente a presentar el proyecto de ley ante la Asamblea Nacional para que se cumpla con el proceso legislativo correspondiente hasta su aprobación.

El Estatuto de Autonomía corre también a cargo de los prefectos provinciales quienes lo deben presentar a la Corte constitucional para que se emita dictamen de que las disposiciones ahí incluidas se hallan conforme a la Carta Magna; el proceso de constitución de las regiones concluye con la

<sup>9</sup> Art. 135 Constitución de la República del Ecuador.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o **modifiquen la división político administrativa del país** (el subrayado es mío)

aprobación de su nacimiento por la ciudadanía involucrada en tales circunscripciones a través de su expresión en consulta popular convocada luego de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de los prefectos de las provincias.

El estatuto y la ley sólo se consideran aprobados si en consulta popular son aceptados con la mayoría absoluta de los votos dentro de cada provincia y entran en vigencia con su publicación en el Registro Oficial, posterior a lo cual en un plazo de 45 días el Consejo Nacional Electoral convoca a elecciones del gobernador y consejeros regionales

Las reformas al Estatuto de Autonomía se sujetan a lo establecido en el texto del mismo, antecedido dictamen favorable de la Corte Constitucional.

### **1.1. Naturaleza y contenido del estatuto de constitución de las regiones**

Partiendo de la definición dada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se concibe como estatuto al *"régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio"* (Real Academia de la Lengua) y *"Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictada por el Estado de que forma parte"* (Real Academia de la Lengua).

Para el autor Marco Morales el estatuto es una categoría que permite conocer a un conglomerado sus relaciones jurídicas, obligaciones, principios y derechos para vivir en sociedad; se configura un status que se transforma en un código político con regulaciones para el grupo social; coincidente con ello Jorge Garizurieta expresa en uno de sus escritos que la palabra estatuto deviene del latín *statum* y, *"consiste en establecimiento, regla que contiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo, y por extensión se refiere a cualquier ordenamiento eficaz para obligar jurídicamente"* (Garizurieta).

Como se ha dicho, para la conformación de la región es necesario la aprobación y vigencia de la Ley de Regionalización cuya naturaleza jurídica no está en duda, pues se encuadra dentro del rango de la ley orgánica, conforme lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 245 inciso cuarto del mismo texto; sin embargo, suscita cierta confusión el rango jerárquico que ocupa el estatuto de autonomía, puesto que por ser éste sometido a un proceso en el cual intervienen los Gobiernos Provinciales y la Corte Constitucional para finalmente ser puesto en consideración de los ciudadanos en consulta popular hacen que esta norma se revista de un carácter especial; tal situación es confirmada por el artículo 6 literal a) del

COOTAD porque garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD cuando prohíbe a cualquier autoridad o funcionario derogar, reformar o suspender la ejecución de los estatutos de autonomía de las regiones.

El estatuto constituye la norma básica de la existencia de las regiones, es decir, es la base sobre la cual se fundamenta la esencia de la región dado que por medio de éste se le confiere funciones al Gobierno Autónomo Regional y al Concejo Regional, conforme los artículos 31 literal j) y 34 del COOTAD, respectivamente.

Dentro de la jerarquía normativa que establece el artículo 425 de la Carta Magna no se enlistan los estatutos de autonomía como tales y por su procedimiento especial de creación, aprobación y reforma no hace posible que se la tome como ley orgánica o como norma regional, sino por el contrario se torna en una norma estatutaria de especial protección frente a las demás normas del ordenamiento jurídico; a decir del autor Sebastián Espinosa en este caso ha de tomarse especial atención al principio de competencia dentro del principio de jerarquía normativa, dado que aunque se denomine “estatuto” y se halle bajo las normas legales, su contenido implica la aplicación de competencias exclusivas de los GAD regionales por lo que se equipararía a una ley orgánica según el artículo 133 numeral 3 de la Constitución.

Todo lo cual nos acerca al pensamiento del autor Joaquim Ferret Jacas, quien en su escrito afirma que los estatutos de autonomía tienen el carácter de leyes orgánicas, pues indica que *“Se trata de una ley orgánica pactada y con un procedimiento especial de mayor complejidad que el del resto de las leyes orgánicas”* (Ferret Jacas, 2005); confirma además que existe dificultad en explicar la naturaleza jurídica a partir de su posición dentro del ordenamiento jurídico en virtud de la jerarquía o la competencia sino que su naturaleza ha de ubicarse dentro del entorno de la función constitucional, pues ellos se crean para el desarrollo y concreción de la Constitución (de similar forma que las demás leyes orgánicas y ordinarias), es decir, funcionalizan la Constitución.

Su naturaleza jurídica es flexible en virtud de que su superioridad jerárquica no es absoluta sino que se encuentra relacionada con el cumplimiento de una función constitucional, que es la forma de administración basada en la organización del territorio. El autor antes mencionado llega a la conclusión de que *“El Estatuto será jerárquicamente superior a cualquier otra norma estatal sólo en la medida en que actúe en el marco de su reserva material determinada por la Constitución”* (Ferret Jacas, 2005).

El estatuto de autonomía tiene como contenido:

- ✓ Denominación de la región
- ✓ Símbolos para identificarla
- ✓ Principios e instituciones del gobierno regional
- ✓ Sede de la región
- ✓ Identificación de competencias, bienes, rentas y recursos propios
- ✓ Estructuras desconcentradas para la gestión de competencias regionales.

El proyecto de ley orgánica de creación de la región debe tener la declaración de la región que crea y la delimitación del territorio que ocupa, sin modificar los límites territoriales de las provincias; en la exposición de motivos de la ley se ha de hacer la enunciación de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial.

## **2. Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales**

El modelo de descentralización que contempla la Constitución hacia todos los niveles de gobierno implica la presencia de un Sistema Nacional de Competencias, que se debe implantar de modo progresivo, obligatorio y definitivo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados asuman de modo gradual las competencias que le sean trasladadas desde el Gobierno Central, sin faltar a su autonomía y sobre todo transferir competencias de un modo no discrecional puesto que ellas serán las determinadas por la Constitución, la Ley y también por el Sistema Nacional de Competencias.

Las competencias son “*capacidades de acción que un gobierno tiene en un sector*” (Bedón, 2012) para comprender mejor dicha definición es preciso conocer que se entiende por sector; conforme el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2012 son “*las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado en general*” (SENPLADES, 2009). El artículo 109 del COOTAD, indica que los sectores son privativos, estratégicos y comunes

Dentro de este proceso se establecen tres tipos de competencias:

- ❖ **Exclusivas (constitucionales):** Por disposición del artículo 125 del COOTAD estas se asumen de modo inmediato; su implementación la determina el Consejo Nacional de Competencias, que conforme el mandato de la Disposición Transitoria Primera es también el que determina el plazo máximo de transferencia; por límite del Plan Nacional de Descentralización no puede ir más allá de 4 años; estas competencias para los gobiernos regionales se encuentran detalladas en el artículo 262 de la Carta Magna.

La titularidad de este tipo de competencias son de un solo nivel de gobierno pero pueden gestionarse de modo concurrente con otros niveles de gobierno; de estas se desprende una categoría de competencias que son las **concurrentes** que “*son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia*” y que según el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 se sustentan en las siguientes características: Su gestión se basa en el principio de subsidiariedad, su ejercicio se debe regular en el modelo de gestión de cada sector.

Estas competencias a pesar de ser catalogadas como exclusivas pueden ser atribuidas a varios niveles de gobierno, o por lo menos se vinculan de modo directo entre ellos, de ahí que se concluya que no existe una exclusividad plenamente determinada.

- ❖ **Adicionales:** Conforme el artículo 149 del COOTAD son “*aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias*” (COOTAD, 2009) y que según la Disposición Transitoria Primera ha de implementarse en un plazo máximo de 8 años.
- ❖ **Residuales:** Conforme el artículo 150 del COOTAD, son “*aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central*” (COOTAD, 2009).

### 3. **Recursos de los Gobiernos autónomos descentralizados regionales**

La Constitución del 2008 asumió un gran reto de reorganización territorial y la implementación de un nuevo modelo de descentralización de competencias, como lo he analizado anteriormente, pero también ha emprendido un esfuerzo por definir un nuevo modelo de transferencia de recursos fiscales a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados por disposición constitucional son parte de la participación en el Presupuesto General del Estado y del mismo modo se prohíbe la creación de otra preasignación, conforme el artículo 271 de la Carta Magna. A los GAD's se les ha de transferir al menos el 15% de los ingresos permanentes y al menos el 5% de los no permanentes, excepto los que corresponden al endeudamiento público siendo ello la única preasignación, lo cual ya es una innovación dentro del esquema tradicional de transferencia de recursos usado anteriormente.

A más de dicho rubro también tienen la capacidad de generar sus propios recursos financieros<sup>10</sup> por medio de la potestad tributaria, sumado a lo cual existe el proceso obligatorio y progresivo de transferencia de competencias que debe incluir los recursos fiscales para su ejercicio, del mismo modo se establece la presencia de participación en las rentas por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; finalmente, el artículo 298 de la Carta Magna da la posibilidad de que los GAD's contraten deuda pública, a continuación se hará breve mención a que refiere cada una:

- ✚ INGRESOS PROPIOS: Corresponden a aquellas rentas que por su propia gestión generan los gobiernos autónomos (entre ellos el regional); derivan de la facultad tributaria de cada nivel de gobierno, pues el rubro viene del cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora, de venta de bienes y servicios, inversiones, transacciones sobre sus activos y otros ingresos. Sólo a los GAD's regionales se les permite la organización de loterías como medio de generación de ingresos propios.
  
- ✚ INGRESOS POR OTRAS TRANSFERENCIAS: Son todos aquellos ingresos que reciben los gobiernos autónomos sin contraprestación proveniente del sector público, privado o del exterior no reembolsables.
  
- ✚ PARTICIPACIÓN EN LAS RENTAS DE LA EXPLOTACIÓN O INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES: Forman parte de los ingresos que el Estado por concepto de la actividad de explotación de recursos no renovables se realizan en la respectiva circunscripción en la que se asienta el gobierno autónomo con independencia de las inversiones por restauración de la naturaleza.
  
- ✚ RECURSOS PROVENIENTES DE FINANCIAMIENTO: son ingresos que provienen del ahorro interno o externo, colocación de títulos y valores, contratación de deuda pública interna o externa y de los saldos de ejercicios económicos anteriores.

En resumen, las principales fuentes de ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en ello de los Gobiernos Regionales son:

1. Ingresos propios
2. Transferencias del gobierno central

---

<sup>10</sup> Facultad que poseen los Gobiernos Regionales, Provinciales y Municipales.

3. Transferencias de nuevas competencias
4. Transferencias correspondientes a la explotación de recursos no renovables
5. Endeudamiento público.

### **3.1. Capacidad fiscal**

Es uno de los criterios que el nuevo modelo de distribución de recursos ha tomado en cuenta para las transferencias a los diversos niveles de gobierno, entre los que se incluye los regionales; consiste en la comparación de los ingresos propios de cada nivel de gobierno con la potencial capacidad de poder generarlos con el objetivo de medir su esfuerzo fiscal.

Este tema se relaciona íntimamente con la descentralización fiscal dado que se busca que los GAD's dependan cada vez menos de las transferencias presupuestarias provenientes del Gobierno Central y en vista de que los Gobierno Municipales son quienes cuentan con la mayor cantidad de impuestos locales se encarga el deber de elaborar una metodología para el cálculo de la potencial recaudación de los GAD's así como el del PIB local al Consejo Nacional de Competencias con el Ministerio de Finanzas a través de la Disposición Transitoria Décimo Tercera del COOTAD.

La capacidad fiscal se encuentra íntimamente relacionada con la facultad tributaria que se les concede a los Gobiernos Autónomos Regionales por medio del COOTAD en el artículo 179, que me permito citar con el fin de analizarlo adecuadamente:

*Art. 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán 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.*

*Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.*

*Asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento.*

*Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.*

*Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos.*

Del primer inciso resulta claro y correspondiente al mandato constitucional que los Gobiernos Regionales pueden, por acto normativo regional de carácter tributario, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora; sin embargo, en los siguientes hace alusión a que también pueden crear, modificar o suprimir recargos y montos adicionales, que a mi juicio a la final implica modificar un impuesto.

Es menester recordar que sólo por ley se puede crear, modificar o suprimir tributos, de manera que en miras al principio de legalidad sólo la Asamblea Nacional a través de acto legislativo puede decidir sobre dichas acciones en los impuestos, con excepción de las facultades que se les confiere a los GAD's sobre las tasas y las contribuciones especiales de mejora; de modo que para comprender esta problemática considero necesario analizar sobre la naturaleza jurídica de los recargos en materia tributaria para determinar si se trata de una modificación al impuesto.

Se puede definir recargo tributario como el *“aumento producido sobre un tributo mediante la aplicación de un porcentaje adicional a su base o a su cuota”* (Enciclopedia Jurídica, 2014) y concluye que si el recargo es a favor de un ente público distinto del sujeto activo del tributo el recargo pasa a considerarse una nueva carga asimilable a un nuevo tributo más si es a favor del mismo ente público sujeto activo se trata solo de un aumento en la carga del tributo.

Existen tres tipos de recargo que pueden resumirse en el siguiente cuadro:

<b>Recargos tributarios propiamente dichos</b>	<b>Recargos moratorios</b>	<b>Recargos sancionadores</b>
✓ Mantienen gastos públicos ✓ Son recargos exigibles legalmente sobre las bases o cuota	✓ Se aplican por el retraso en el pago del tributo. ✓ Incluye el recargo de apremio	✓ Se aplica por el incumplimiento hacia una obligación tributaria

El autor Ferreiro Lapatza indica que el recargo es parte de la naturaleza del tributo y dentro de la misma línea Cazorla Prieto, citados por José Fernández en su escrito titulado “El recargo tributario de las comunidades autónomas: análisis jurídico”, al respecto del recargo dice que *“(…) es categóricamente un impuesto, adornado de características especiales, pero impuesto en definitiva,*

*(...) La conexión del impuesto y el recargo atrae a éste último a la naturaleza categorial de aquél.”*  
(Fernandez Amor, 1996).

De lo analizado, la mayoría de autores coincide en que se trata de la creación de un nuevo impuesto o en su defecto su modificación, y no está fuera de dicho grupo Juan Zornoza quien afirma que se trata de una suerte de flexibilización del principio de legalidad que exige reserva de ley para la creación, modificación y supresión de impuestos lo cual es un paso a la realidad de la teoría de la autonomía y descentralización de los GAD's; el autor Hernán Batallas va un paso más al frente y afirma que *“el acto normativo con el que cuentan los gobiernos autónomos a manera de atribución, es en la práctica una delegación del poder legislativo”* (Batallas, 2012), sin embargo, todos coinciden en que no hay excepción de que el impuesto ha de ser dado desde su origen por ley.

Se debe considerar al acto normativo de los gobiernos regionales en uso de la facultad tributaria como un mecanismo para permitirles autonomía financiera; dentro de la capacidad fiscal de las regiones se encuentra la facultad de recaudar por un lado impuestos que le son transferidos y de los tributos que se creen por norma regional; dentro de los primeros se ubican:

- Impuesto a la renta por herencia, legados y donaciones
- Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados
- Impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros, excepto las destinadas al transporte comercial de pasajeros, cargas y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo.

En dichos impuestos el sujeto activo son los gobiernos regionales y la administración central por medio de Servicio de Rentas Internas se convierte en administrador del impuesto por ser el beneficiario original realiza gestiones para la recaudación de ellos y los traslada a los GAD's regionales una vez recolectados.

### **3.2. Forma de distribución de recursos**

Para la distribución de los recursos a los gobiernos autónomos se ha optado por el modelo de equidad territorial que conforme el artículo 193 del COOTAD este se aplica en dos tramos: el primero relacionado con el monto equivalente a lo recibido por los Gobiernos Autónomos en el año 2010, y el segundo por el saldo hasta que se cubra el monto equivalente al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes.

El mecanismo para la distribución de la participación de los diferentes niveles de gobierno en el Presupuesto General del Estado se realiza en base a criterios generales que han sido considerados dentro del COOTAD y son:

1. **Tamaño de la población:** Refiere a la cantidad de habitantes del respectivo territorio del Gobierno Autónomo, dándosele más peso a la población rural para el caso de los gobiernos provinciales y cantonales con el fin de mantener un criterio de equidad para lo cual se da como porcentajes que la población rural equivaldrá al 120% de la población urbana y en los cantones fronterizos su población equivaldrá al 150% de la población no fronteriza.
2. **Densidad de la población:** hace relación a la equivalencia entre el número de habitantes y el tamaño del territorio que ocupa el gobierno autónomo correspondiente. Para su cálculo se toma en cuenta la proyección del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la población del año anterior al del cálculo. Para las parroquias se utiliza la proyección poblacional a partir del último censo y de la tasa de crecimiento poblacional del cantón

La forma de ponderación de la población se establece en la Transitoria Décima del COOTAD y sigue como reglas:

- ✓ **Ponderación de la población rural:** Equivale al 120% de la población urbana, con la finalidad de generar igualdad a favor de la población en los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.
- ✓ **Ponderación de la población de las zonas fronterizas:** Equivale al 150% de la población no fronteriza. En los cantones fronterizos se da mayor ponderación a la población.
- ✓ **Ponderación de la población de Galápagos:** en esta provincia la población tiene un incremento 100%.

La población ponderada de un GAD se establece en el orden descrito anteriormente.

3. **Necesidades básicas insatisfechas:** lo cual guarda relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD para lo cual el INEC establecerá los respectivos índices.
4. **Logros en el mejoramiento de los niveles de vida:** refiere a como el gobierno autónomo correspondiente ha logrado mejorar el nivel de vida dentro de su circunscripción reduciendo el porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas en su población durante el año anterior al que se realiza el cálculo para la asignación.
5. **Capacidad fiscal:** tema que ya fue analizado con mayor profundidad en el acápite anterior.

6. **Esfuerzo administrativo:** En este criterio, del 100% se reparte el 50% según la determinación de los ingresos totales de cada gobierno autónomo que se obtiene de relacionar sus ingresos totales con los gastos corrientes. El otro 50% se distribuye por partes iguales entre los Gobiernos Autónomos.
7. **Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de cada nivel de gobierno:** para considerar este criterio se debe realizar una previa identificación de las metas prioritarias de cada plan de desarrollo y compararlas con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

### **3.3. Transferencias de recursos a los Gobiernos autónomos descentralizados regionales**

El legislador señaló en el COOTAD que el objetivo de las transferencias a los Gobiernos Autónomos se realiza para garantizar la provisión equitativa de bienes y servicios a la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencias, relacionadas con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

El artículo 192 del COOTAD indica que corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la participación en el Presupuesto General del Estado del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes; establece que el 27% corresponde a los gobiernos provinciales, el 67% a los gobiernos municipales y el 6% a las juntas parroquiales, no se establece un monto específico para los gobiernos regionales de modo que no existe definido un modelo por el cual tengan participación los gobiernos regionales en el Presupuesto General del Estado.

El destino de las transferencias es para financiar hasta un 30% los gastos permanentes de los Gobiernos Autónomos y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes para el ejercicio de las competencias exclusivas; las transferencias de al menos el 10% de los ingresos permanentes servirán para financiar los ingresos no permanentes.

Como se ha dicho, las nuevas competencias traen aparejadas los recursos para su respectivo financiamiento con la finalidad de que los Gobiernos Autónomos asuman las nuevas competencias que se encontraban en manos del gobierno central; estas transferencias se financian en base a los mismos recursos que manejaba el gobierno central de modo histórico en el desarrollo de ellas.

Existen también aquellas transferencias que se realizan en función de compensar a los Gobiernos Autónomos por la explotación de recursos naturales no renovables, los efectos negativos de dicha actividad o de la disminución del patrimonio nacional que se financian conforme lo establecido por

normativas sectoriales con referencia la explotación e industrialización de dichos recursos; estas transferencias no deben implicar una evasión al cumplimiento de la normativa ambiental vigente sino por el contrario su destino debe estar encaminado al desarrollo humano y la protección de la naturaleza.

Los Gobiernos Autónomos están habilitados para acceder a endeudamiento para financiar aquellos proyectos de mediano y largo plazo que no se puedan realizar con los recursos que se le ha asignado para el período; el artículo 211 del COOTAD indica que los ingresos que provengan del endeudamiento son ingresos no permanentes y solo van a usarse para satisfacer gastos no permanentes, es decir, proyectos priorizados sobre desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.

### **CAPITULO III**

#### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

##### **1. Conceptualización de la descentralización fiscal**

Para abordar el presente capítulo considero necesario definir en primer lugar en qué consiste la llamada descentralización fiscal, determinar los modelos de la misma para hacer una comparación de la evolución que ha tenido en nuestro país.

Dentro de los procesos de descentralización, el referente a lo tributario es el más complejo, sin embargo de lo cual muchos han sido los esfuerzos por transferir fuentes de ingresos a los diferentes niveles de gobierno, para eliminar la dependencia del gobierno central.

Esbozando algunos objetivos que se buscan por medio de este instrumento que viabiliza desde la política fiscal las políticas públicas encontramos:

- Crecimiento económico.
- Equidad territorial y social.
- Desarrollo de ciudadanía.
- Eficiencia en la gestión pública.
- Colaborar al equilibrio fiscal.

Se torna necesario definir la descentralización fiscal a pesar de que se trata de un tema controvertido a nivel mundial y de muy compleja aplicación, por lo que no existe un modelo establecido que funcione a nivel internacional, sin embargo de lo cual constituye centro importante de todo proceso de descentralización debido a que permite mejorar el financiamiento de proyectos a nivel local a través del establecimiento de sistemas de recaudación de ingresos, inversiones y control de gasto con el objeto de llegar a la independencia administrativa y financiera.

La descentralización fiscal es *“el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos.”* (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011).

La descentralización fiscal se convierte en una herramienta para conseguir el objetivo de la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que en nuestro caso es a lo que debe apuntar con las regiones, este medio beneficiaría a que los gobiernos regionales tengan un conocimiento del flujo de los ingresos, competencias con recursos, autonomía de recaudación de impuestos y la posibilidad de establecerse objetivos para el desarrollo regional, en sí, tener capacidad de autogobierno y autogestión en sus recursos; coincido con lo indicado por el Grupo Propuesta Ciudadana en Perú sobre que el beneficio principal de la descentralización fiscal es la autonomía financiera, conjuntamente con la facultad de diseñar políticas públicas en su circunscripción.

La descentralización fiscal no debe ser vista como un fin en sí misma, sino como una estrategia que fortalece la descentralización per se y fuente de mejora de los niveles de bienestar, pues particularmente en los países de Latinoamérica la política se centró en el gobierno nacional, lo que generó problemas burocráticos e ineficiencia en la prestación de servicios a la población.

A favor de esta herramienta se han mostrado variados argumentos entre los cuales se pueden señalar:

- ❖ Prestación de servicios públicos con eficiencia: la provisión se realiza a menores costos pues se distribuyen en una zona geográfica específica.
- ❖ Promueve la responsabilidad en la gestión administrativa: los funcionarios locales pueden ser impulsados por la ciudadanía por la identificación existente entre los ciudadanos y sus autoridades.

- ❖ Mejoramiento en eficiencia económica: mayor responsabilidad en el manejo de los ingresos y control de gastos.
- ❖ Fomento de coparticipación de responsabilidades en el desarrollo de las competencias de los gobiernos intermedios: compromiso en gestión de competencias propias y concurrentes.

Este proceso no ha estado exento de ciertas críticas o contra argumentos que describen el motivo para no implementarlo, dentro del que podemos citar:

- ✚ Posible sobre explotación de las transferencias del gobierno central por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- ✚ Generación de déficit nacional a mayor descentralización del gasto público.
- ✚ Sobre endeudamiento de los gobiernos intermedios que obligaría de modo continuo a la intervención del gobierno central.
- ✚ Aumento de desequilibrios regionales.

Por la descentralización fiscal o financiación del desarrollo local se desplazan competencias fiscales del gobierno nacional a los subnacionales y conlleva procesos de acuerdo sobre los flujos económicos que han de establecerse entre los distintos niveles de gobiernos.

Dentro de la descentralización fiscal, el punto medular consiste en determinar el modo en el que se han de financiar las funciones y competencias que se descentralizan en diferentes niveles de gobierno.

La doctrina ha definido cuatro modelos de financiamiento del gasto público subnacional, sin que ello implique se sean los únicos o que, eventualmente, pueda darse una mixtura entre ellos:

- 1) **Modelo basado en transferencias:** Las competencias se financian únicamente por las transferencias que realiza el gobierno central, quien también es el encargado de determinar el monto de endeudamiento, ejecutar la recaudación tributaria y distribuir los fondos públicos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados sólo se ocupan de gastar lo transferido.
- 2) **Modelo de coparticipación tributaria:** Este modelo determina que es el gobierno central quien se encarga de fijar y recaudar los impuestos y su distribución se determina mediante reglas técnicas y transparentes que reducen la discrecionalidad en las asignaciones

presupuestarias dando mayor capacidad de predicción de los ingresos futuros a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- 3) **Modelo de ingresos propios:** En este modelo se definen mejor las funciones y se establece que el gobierno central se encarga, únicamente, de establecer los impuestos y determinar los montos de endeudamiento, mientras que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ocupan de la recaudación y del uso de los recursos públicos.
- 4) **Modelo totalmente descentralizado:** Los gobiernos subnacionales tienen amplitud de competencias fiscales, lo cual implica que pueden establecer impuestos, endeudarse, recaudar tributos y utilizarlos autónomamente.

Luego de analizar el modelo de distribución antiguo y el que se propuso con la nueva Constitución y, posteriormente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), podremos dar una conclusión más acertada de cuál es el modelo manejado antes en el país y el que actualmente se lleva.

### **1.1. Modelo de distribución fiscal bajo régimen antiguo**

Para comprender el esquema bajo el cual se rigió el modelo antiguo es menester tomar como antecedente todo el recorrido jurídico que se acumuló hasta antes de la aparición de la actual Constitución; bien sabido es que la descentralización no es un tema nuevo dentro de nuestro ordenamiento jurídico; y, desde la Carta Magna de 1945 encontramos incluso algunas formas avanzadas de descentralización fiscal, como la autonomía conferida a las municipalidades, la facultad de cobro de rentas a los Consejos Provinciales y posibilidad de contratación de deuda, características que fueron profundizadas en el texto constitucional de 1979, diferenciándoles autonomía funcional, económica y administrativa; desde aquella época la distribución de transferencias hacia los gobiernos seccionales se realizó sin norma técnica alguna y se promulgaron varias leyes a favor de algunos de ellos, situación que se prolongó hasta las reformas a la Constitución del año 79, donde se estableció que los Gobiernos seccionales han de participar del 15% del Presupuesto General del Estado, que fue base para que un año después se promulgue la Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales por la cual nació el Fondo de Descentralización y se estableció por primera vez un criterio ordenado en base a reglas técnicas de distribución de las transferencias; sin embargo de lo cual, existió dispersión en materia legal (19 leyes que repartían recursos fiscales entre los años de 1969 y 2003).

Con estos antecedentes, el esquema usado para la transferencia de los recursos fiscales se basó, de modo principal, en las siguientes normas:

- Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales

Lo característico de esta normativa es que pretendió darle un carácter equitativo al Fondo de Descentralización, fijando obligaciones tanto para los gobiernos seccionales en la administración de los recursos recibidos como para el gobierno central, en el modo de operar las transferencias; por medio de esta ley se dispuso que el 15% del Presupuesto General del Estado, exceptuando los ingresos por créditos internos y externos se destinaban a la formación del Fondo de Descentralización del cual se proveían el 70% para los municipios con el siguiente reparto: 10% en partes iguales entre todos, 40% en función de la población y el 50% con relación a las necesidades básicas insatisfechas del cantón; el 30% del fondo en mención se lo empleaba para para los gobiernos provinciales bajo la siguiente distribución: 50% en función de las necesidades básicas insatisfechas de la provincia, 10% conforme la superficie territorial de la provincia y el 40% en función de la población de la provincia.

Bajo esta normativa, a pesar de que se pretendió alcanzar el objetivo de la equidad en el reparto de los recursos a los gobiernos seccionales, se dejó de lado aspectos que les promuevan a generar sus propios ingresos sin exceso de dependencia de las transferencias, lo que generó que sólo las provincias con mayor población y territorio se conviertan en beneficiarias de mayores ingresos, pues no se consideró como variable el que se reduzca las necesidades de la población dentro del cantón o la provincia, lo que generó el efecto negativo de recibir más recursos en función de las necesidades básicas insatisfechas, es decir, a mayores necesidades se debía dar mayores ingresos.

La ley dispuso que lo recibido por cada gobierno seccional debía ser distribuido en alícuotas para financiar proyectos en lo referente a los planos económico, social, cultural, conforme sus competencias; para la financiación del gasto corrientes se limitaba al 10% para el caso de los municipios y del 20% para los gobiernos provinciales.

- Fondo de Desarrollo Seccional

Este fondo se financió con el 2% de los ingresos netos del Presupuesto General del Estado más la suma de tres mil millones provenientes de la producción y la exportación de petróleo; para esta época que data de antes de la Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales <sup>11</sup>, a las municipalidades les correspondía el 2% del fondo, pero no existían condicionantes para repartir los recursos sino que se establecía que el 50% se destinaría a las ciudades más grandes que eran Quito y Guayaquil y del restante entre los demás gobiernos seccionales, aquí el 60% se transfería de modo automático y el 40% se destinaba a la constitución de un fondo de inversiones al cual se podía recurrir a la búsqueda de un crédito para financiar programas de desarrollo municipal e infraestructura urbana; el 98% restante se dividió en un 20% para las Consejos Provinciales, 75% para las municipalidades y 5% para financiar una cuenta de emergencias, en este caso el 70% se les transfería de modo automático y el restante se lo transfería sólo en caso de inversiones en las zonas rurales con autorización previa del Ministerio de Finanzas.

- Ley 65 de marzo 1990

También anterior a la Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales; dio lugar a la creación del Fondo de Desarrollo Provincial, estableció una asignación del 2% a favor de los Consejos Provinciales, incluyendo el INGALA; del primer 50% se transfería con la publicación de la ley que se distribuía en un 75% en partes iguales y el 25% en razón del número de habitantes; el restante 50% del fondo se lo hacía bajo el mismo mecanismo pero condicionado a que las acciones de los Consejos Provinciales en el Banco del Estado alcancen el 25% del capital pagado; el destino de dichos recursos debía ser las obras de desarrollo.

Como se ve los fondos de los gobiernos seccionales fueron aumentando en función de que todo el conjunto legal permanecía en vigencia y más aún cuando fue aprobada y publicada la mencionada Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales, en octubre de 1997 e incluidas en 1998 como norma constitucional.

---

<sup>11</sup> vista anteriormente y tratada también como parte de este modelo antiguo de transferencias porque, como se ha dicho, hubo un desorden legal y se mantuvieron vigentes todas las leyes que sobre el tema se habían dictado con anterioridad, incluyendo algunas que establecían varias pre asignaciones.

- Leyes 010 y 047

Estas leyes se crearon con la finalidad de compensar aquellas zonas que a pesar de que con sus actividades contribuían al erario nacional en gran proporción eran perjudiciales para con el ambiente; de ello que la ley 010, de septiembre de 1992, dio lugar al Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico que se financió con un impuesto de 10 centavos por cada barril de petróleo extraído y comercializado en el mercado tanto interno como externo.

El 80% debía destinarse al financiamiento de proyectos de vialidad y saneamiento ambiental; de este fondo el 30% era para las municipalidades y el 60% para los Consejos Provinciales, un 10% se destinaba al Instituto para el Ecodesarrollo.

La ley 047 establecía la entrega del 5% de la facturación por venta de energía eléctrica a las empresas eléctricas de INECEL (Cañar, Azuay y Morona Santiago) y al CREA y el 5% al INECEL (Tungurahua).

Con esto se configura el cúmulo de leyes que se fueron apilando para dar forma a una distribución de fondos desordenada sin que exista una real descentralización de competencias sino sólo asignaciones “a la carta”, como ya se dijo, donde en realidad ningún nivel de gobierno se preocupaba de realmente asumir una obligación y hacer uso del presupuesto destinado para su financiamiento; en este modelo se contemplan transferencias únicamente a los Municipios y Consejos Provinciales.

## **1.2. Nuevo modelo de descentralización fiscal**

La nueva visión de formar un Estado unitario completamente descentralizado nace con la Constitución del 2008, cuando en Montecristi la principal prioridad fue la elaboración de un nuevo marco normativo de asignación de competencias y de ordenamiento territorial que se complementarían con la expedición del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en octubre del 2010; que entre otras materias regula los procedimientos de cálculo y distribución de recursos fiscales; y, en conjunto conciben la idea de un Sistema Nacional de Competencias, basado en la planificación y la transferencia obligatoria y progresiva de competencias con recursos bajo el sustento de los principios de: subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, participación y unidad del Estado.

La decisión adoptada a partir del 2008 en nuestro país ha sido el llamado MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL, cuyo principal objetivo es *“superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar equidad y cohesión territorial y fortalecer, por ende, el proceso de democratización del Estado”* (SENPLADES, Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2012).

Los pilares fundamentales son la solidaridad y la equidad interterritorial, para ello establece el reparto de los recursos fiscales por criterios como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)<sup>12</sup>; para hacerlos efectivos el COOTAD establece los mecanismos de transferencia de los recursos provenientes de los ingresos permanentes y no permanentes de los cuales, conforme norma constitucional, los GAD han de participar al menos del 15% de los primeros y del 5% de los segundos.

El principal objetivo de las transferencias de los recursos desde el Estado Central es *“garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado (GAD), a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, con la finalidad de lograr la equidad territorial”*.(SENPLADES, 2012).

diferencia con el modelo antiguo se centra en que como criterio de la asignación de recursos por transferencias del Gobierno Central contemplaba únicamente la extensión territorial, la población y las necesidades básicas insatisfechas, que lo convertía en un modelo altamente inequitativo y perjudicaba a los territorios con alto grado de eficiencia; la disposición dada en el artículo 271 de la Constitución prohíbe otra asignación a más de las indicadas, con lo cual se separa del modelo anterior y declara como incompatibles cualquier otra asignación dada en normativa pasada.

Como ya se ha anotado, la distribución de las transferencias se lo realiza en dos tramos:

- a) La distribución de las transferencias a los GAD tomará el año 2010 como base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los GAD en ese año, que no puede ser inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal 2008.

---

<sup>12</sup> Tema ya tratado en el capítulo anterior

b) El monto excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los GAD a través de la aplicación de los criterios constitucionales, que conforme el artículo 192 del COOTAD, son:

1. Tamaño de la población
2. Densidad de la población
3. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD.
4. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.
5. Esfuerzo fiscal.
6. Esfuerzo administrativo.
7. Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

La ponderación de cada uno de esos criterios de encuentra explicada en la Transitoria Octava del referido Código, misma que se aplicará durante los siguientes dos años a partir de la promulgación del COOTAD.

Criterio	Nivel de Gobierno		
	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades básicas insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Capacidad fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas	10%	10%	10%

Fuente: Transitoria Octava del COOTAD.

Luego de analizar las formas que para implementar la descentralización fiscal se han dado a lo largo de nuestra vida política podemos concluir que en la primera etapa, antes de la aparición de la Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales; nuestro país se ubica en el modelo basado en transferencias porque tanto el Fondo de Desarrollo Seccional, las Leyes 65, 010 y 047 se limitaban al hecho de fijar un porcentaje que sea transferido a cada gobierno seccional, sin incentivo alguno que les proporcione autonomía, hasta la aparición de la Ley de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales en la cual se establecieron ciertos técnicos para la distribución de recursos

como las necesidades básicas insatisfechas, superficie territorial y población de la provincia, reconociendo cierta autonomía recaudatoria a los niveles de gobiernos, en especial municipalidades y consejos provinciales con lo cual podemos apreciar que conjuntamente con ese modelo se dio un avance hacia el modelo de coparticipación tributaria, dándosele una posibilidad de autogestión y de perspectivas de autonomía; a partir de la vigencia de la Constitución del 2008 y la posterior publicación del COOTAD, nos acercamos al modelo de ingresos propios dado que las funciones de cada nivel de gobierno se encuentran definidas por ley, tanto así que como analizamos se da la presencia de varios tipos de competencias (exclusivas, concurrentes y residuales) sin que sea discrecional el que cada nivel de gobierno asuma una determinada competencia, sumado a que el gobierno nacional fija los límites y los montos de distribución pero es cada Gobierno Autónomo el que decide de modo propio la gestión de los recursos.

## **2. Requisitos y características de la descentralización fiscal**

La descentralización fiscal tiene como característica principal la transferencia de facultades para la administración de ingresos (recaudación de tributos propios, planificación del gasto y gobernabilidad) por los propios Gobiernos Autónomos generando responsabilidad fiscal y autonomía; el lado negativo de una amplia descentralización fiscal en un Estado centralizado puede generar un elevado grado de déficit presupuestario, motivo por el cual es menester la aplicación de este proceso a largo plazo de tal modo que se lo pueda ir, a través del tiempo, modelando a la realidad de cada uno de los niveles de gobierno.

Se puede señalar como componentes de la descentralización fiscal a la responsabilidad de gasto, competencias tributarias, niveles de endeudamiento, transferencia de recursos para la gestión interna de cada nivel de gobierno; de ello que por medio de esta herramienta se pretenda estabilizar la economía en virtud de que se consigue una mejor administración por el hecho de que el manejo de la política fiscal pasa del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados focalizando el gasto en los problemas que aquejan a sectores específicos de la sociedad según la circunscripción en la que se encuentre.

Dentro del proceso de descentralización fiscal es necesario considerar ciertos requisitos que se constituyen en base necesaria para construir con éxito este proceso y que se resumen de la siguiente manera:

- 1. Fortalecimiento de la administración financiera:** Implica una progresividad en la mejora de la calidad del gasto, conjuntamente con la reducción del indicador de dependencia desde los distintos niveles de gobierno hacia el nivel central; por medio de la descentralización fiscal se pretende mejorar la administración de las finanzas públicas con el objetivo de obtener eficiencia en los movimientos financieros por el uso de esquemas contables, tesorería, control y endeudamiento.
- 2. Transparencia de la información financiera pública:** hace relación a la rendición de cuentas que los diferentes niveles de gobierno deben mostrar en la gestión de los recursos que han recibido (niveles del gasto, inversiones, montos endeudamiento) para generar claridad en el manejo de las finanzas públicas, facilitando el acceso y conocimiento de la información contable que lleven y ello se ve beneficiado por la presencia de las herramientas tecnológicas para poner en conocimiento de la ciudadanía el uso de los recursos públicos.
- 3. Inmediato traslado de recursos:** Vinculado con el reparto de la riqueza hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados que debe darse de modo inmediato y equitativo, de lo contrario se genera un desequilibrio y aplazamiento de proyectos de cada uno de los niveles de gobierno; las competencias de cada uno de ellos solo pueden ser asumidas con los recursos asignados de modo oportuno y suficiente.
- 4. Eliminación de preasignaciones:** Podemos indicar que la preasignación es un rubro de recursos de ingresos tributarios estatales, antes de que sean parte del Presupuesto General del Estado, que se transfiere de modo legal o constitucional encaminado a un destino específico; la eliminación de las preasignaciones guarda relación con quitar los partícipes de los impuestos de carácter nacional puesto que aumenta la complejidad de las transferencias intergubernamentales y nos acerca a dos problemas: a) distorsiona el criterio de solidaridad y equidad; y, b) no permite claridad de las transferencias que se realizan.
- 5. Logro de la aceptación política y social:** Este punto refiere netamente al nivel de conocimiento social de lo que implica este proceso que permitan dar paso a su implementación por medio de políticas gubernamentales para la asignación de competencias y presupuesto. Las fuerzas políticas han de confluir en un mismo punto para evitar que ciertas provincias busquen la autonomía propia o rechacen el proceso por temor a un desarrollo no equilibrado de las finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el desarrollo amplio de unas ciudades más que de otras.

### 3. Principios de la descentralización fiscal

La aplicación de la descentralización fiscal trae consigo una reestructuración desde el Gobierno Central y la consecuente asunción de responsabilidades desde los niveles descentralizados con mayor énfasis en el planteamiento de políticas, financiamiento de competencias y mejoramiento de eficiencia en la prestación de servicios a nivel regional o local; lo que se ha de lograr con la generación de políticas de transferencias fiscales y una correcta administración financiera del sistema descentralizado.

Para conseguir que la recaudación fiscal se descentralice en beneficio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se requiere diseñar mecanismos que traigan consigo principios sustanciales como:

- a) **Eficiencia:** Refiere al mejoramiento de la gestión de los recursos entregados para la atención a la ciudadanía con un buen financiamiento y de modo proporcional lo cual incluye 4 aspectos principales según la visión de Donald Winkler:
  - 1. Mejor capacidad de respuesta a las preferencias individuales por el financiamiento y prestación de servicios locales.
  - 2. Mejoras en la información contable o financiera con valores reales específicos de la jurisdicción
  - 3. Proporcionalidad y rendición de cuenta.
  - 4. Reducción de discrecionalidad presupuestaria
- b) **Equidad:** Del mismo modo que la descentralización fiscal permite la eficiencia puede generar en desequilibrios por diferencias en los ingresos (capacidad fiscal) dado que se coincide en que si la circunscripción tiene baja capacidad fiscal, da como resultado bajos niveles de atención y servicios; de ello que se haga necesario la aplicación de políticas redistributivas de los ingresos siendo lo óptimo las transferencias per cápita con una relación positiva con las Necesidades Básicas Insatisfechas o a su vez la creación de fondos de participación.
- c) **Predictibilidad:** Dado que los Gobiernos Autónomos requieren de transferencias es necesario que se fijen montos predecibles para que de modo razonable los gobiernos autónomos puedan planificar sus gastos y elaborar en función de ellos políticas públicas a mediano o largo plazo e invertirlos conforme sus metas.

- d) **Definición de funciones y responsabilidades:** Comprende el establecimiento de límites de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno para tener de modo claro el ámbito de sus responsabilidades, establecidas a través de la Ley o la Constitución.
- e) **Acceso del público a la información:** Implica que cada nivel de gobierno debe hacer conocer de modo completo la información fiscal, sus actividades presupuestarias y gastos, todo lo cual ha de considerarse como una obligación correspondiente a cada GAD, garantizando a su vez transparencia por medio de la rendición de cuentas acerca de las políticas macroeconómicas
- f) **Garantías de integridad:** Refiere a la calidad de los datos fiscales a través de la implementación de auditorías que estadísticamente muestren la integridad financiera de las cuentas del gobierno; se busca que la información conferida refleje la realidad de los ingresos y los gastos que ayuden a tener una proyección a futuro y una visualización de la evolución macroeconómica de la respectiva circunscripción.
- g) **Sostenibilidad fiscal:** Refiere al manejo del financiamiento de los GAD con la adecuada gestión de los recursos asignados que permitan la ejecución de las políticas públicas de modo responsable, relacionado con el principio de transparencia y acceso a la información para garantizar que la planificación de los distintos niveles de gobierno guarde relación con los lineamientos de la generación de ingresos y gastos.
- h) **Coordinación:** Implica la correlación de los GAD entre sí y las demás entidades del ámbito público para el efectivo desarrollo de las competencias asignadas a su cargo.

#### **4. Análisis existencia de una real descentralización fiscal en las regiones del Ecuador**

A lo largo de nuestra historia como República el centralismo fue la única forma de administrar el Estado, sin embargo, se dieron amplios avances hacia la descentralización; por lo general sólo se ha dado en el plano administrativo, con ello quiero hacer notar que aún no se instaure en nuestro país la verdadera autonomía política, es decir, con la presencia de la “competencia sobre la competencia”, sino solo la presencia de autonomía administrativa o una descentralización administrativa en un nivel más amplio donde se transfieren competencias a los GAD sin la posibilidad legislativa de emanar normas con rango de leyes formales expedidas por la Asamblea Nacional.

Nos encontramos en una etapa de descentralización fiscal a nivel alto puesto que se han establecido de modo claro y ordenado las competencias que se transfieren a cada uno de los Gobiernos

Autónomos Descentralizados las cuales se les ha concedido de modo permanente, fomentando en cada nivel de gobierno responsabilidad administrativa y fiscal para la recaudación de los impuestos y la gestión de los recursos bajo un control estatal y ciudadano; lo que hay que tener en cuenta es que al ser la descentralización fiscal un medio, se pretende llegar de modo progresivo a la autonomía política por medio del crecimiento de cada región autónoma para que se convierta en un ente que se autofinancie y se independice de las transferencias del gobierno.

Llegará la verdadera autonomía política sólo cuando *“las provincias o regiones autónomas asumen, en materias y ámbitos previamente delimitados en la Constitución, la potestad legislativa que les permite formular y definir las competencias”* (Pérez, 2009), de ahí que lo que actualmente manejamos es una alta descentralización administrativa en lo referente al ámbito tributario dado que se transfieren a personas jurídicas de derecho público competencias establecidas previamente consagradas en ley y reglamentadas por la Función Ejecutiva, que solo pueden ser establecidas y modificadas por ley formal de la Asamblea Nacional.

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA**

#### **1. Posible modelo de gestión y participación recursos tributarios de las regiones**

El análisis del funcionamiento del sistema intergubernamental de transferencias a municipios y provincias sumado a las fallas de mercado que han imposibilitado la distribución equitativa y eficiente de los recursos públicos, representado con índices de pobreza local, ineficiencia de la provisión de servicios, obra pública y subutilización de los mismos en cada localidad, justifica la intervención del Estado en apostar por la teoría de la descentralización fiscal; se visualiza que dentro de un Estado con un alto grado de descentralización se encuentra una alternativa por la cual los ciudadanos se acercan a los gobernantes, de ello que la participación ciudadana dentro de dicho proceso sea de vital trascendencia, en nuestro caso incluso la conformación de las regiones obliga a una inclusión y al aporte activo de todos los ecuatorianos.

Frente a la administración centralista de los recursos fiscales se pretende a través de la Constitución y el COOTAD, corregir la mala distribución de los ingresos promoviendo la mejor asignación de los recursos por medio de la administración fiscal para lograr el desarrollo regional de modo

equitativo y dinámico para lo cual transfiere a los gobiernos regionales la facultad de ejecución del gasto público y la recaudatoria de los ingresos por concepto de:

- a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones;
- b) El impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados;
- 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, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo;
- e) Recargos, montos adicionales referidos a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles, tasas y contribuciones especiales de mejora.

La doctrina referida al diseño de los esquemas de sistemas tributarios descentralizados señala que lo óptimo en cuanto a la transferencia de impuestos al nivel intermedio de gobierno son:

1. “Impuestos con base gravable móvil, con bajo control a nivel local y que requieren una autoridad con jurisdicción amplia para realizar una administración tributaria eficiente. Ejemplo: vehículos, consumo.
2. Impuestos a personas residentes y que se benefician de los bienes y servicios públicos que el nivel de gobierno provee. Ejemplo: combustibles, espectáculos públicos.
3. Impuestos a personas de otras jurisdicciones en proporción al usufructo que obtengan de los bienes y servicios públicos que el nivel de gobierno ofrece.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Podemos observar que del paquete de tributos que se le confiere a las regiones todos tienen una base gravable móvil y se cobran a residentes de la zona que se benefician de servicios o bienes que da una región, de modo que nos ubicamos dentro de los parámetros en los cuales los tratadistas indican que de su gestión se generan bajos costos administrativos y de control, así como eficiencia en la administración de los recursos públicos obtenidos en el campo tributario, con el objetivo base de que con los ingresos propios las regiones cubran total o parcialmente las competencias que se les ha encomendado.

La descentralización fiscal en el Ecuador, al igual que la descentralización tomada de modo genérico se ha producido de manera fragmentada y desordenada, que ha generado un conjunto desarticulado entre los aspectos político, administrativo y fiscal; las debilidades respecto del manejo

fiscal se hacen visibles en asuntos relacionados con: asignaciones presupuestarias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados no ligados a una responsabilidad respecto del gasto, escaso control de niveles de endeudamiento en los niveles de gobierno, inexistencia de incentivos para la producción de esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, restringido apoyo y bajos niveles de decisión política para el avance del proceso; se hace necesario en ese contexto la necesidad de contar con políticas claras sobre descentralización fiscal que permitan trabajar sobre ciertos puntos problemáticos como:

- a. La legislación establece la obligación de asignar recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sin la determinación de mecanismos que motiven la responsabilidad del gasto o promuevan el esfuerzo fiscal, es decir, la capacidad para generar ingresos propios.
- b. Excesiva dependencia de los recursos del gobierno central.
- c. Necesidad de implementar objetivos nacionales que pretendan disminuir brechas fiscales bajo la existencia de correspondencia entre las asignaciones a los GAD y las responsabilidades a ellos entregados.

Con tales antecedentes, los lineamientos que considero necesarios de tomar en cuenta dentro del modelo de gestión de los recursos de los Gobiernos Regionales son:

### **PROMOCIÓN DE AUTONOMÍA FINANCIERA E INGRESOS PROPIOS**

Se debe tener en cuenta que por la promoción de la descentralización fiscal a nivel regional se pretende que este nivel de gobierno logre autonomía financiera, es decir que gradualmente y de modo progresivo vaya dejando de depender de las transferencias del gobierno nacional, de tal modo que incluso dentro del COOTAD no se ha fijado un monto específico para la regiones con lo cual se da a entender que en este nivel intermedio la misión es fortalecer los ingresos propios sobre los cuales tienen plena autonomía y capacidad tributaria, esto es la facultad plena de determinación, liquidación y cobro coactivo de los tributos a este nivel entregados, que a mi modo de ver son las tasas, las contribuciones especiales de mejora y la facultad de establecer montos adicionales a combustibles, esto porque como se ha dicho sobre los impuestos referidos son recaudados por cada una de las regiones pero son administrados por el SRI, de manera que incluso ante esta institución se debe dirigir para efectos de devoluciones y otros trámites sobre impuestos, lo recaudado por este concepto es lo que debe dividirse conforme los parámetros que establece el COOTAD, esto es: tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el

mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de cada nivel de Gobierno.

La descentralización fiscal tiene en su base la redefinición de la organización del Estado con la finalidad de cumplir los proyectos dados en la planificación del desarrollo nacional a través del cumplimiento de sus funciones y compromisos sociales, de ello que debe afrontar aspectos fiscales, administrativos y políticos; dentro del problema fiscal cabe señalar que lo ideal hasta lograr que cada región tenga una capacidad tributaria que le permita adquirir real autonomía sería la creación dentro del Presupuesto General del Estado de un nuevo rubro, fuera de lo ya establecido para los demás Gobiernos Autónomos Descentralizados, el cual irá desapareciendo paulatinamente en el momento en que los gobiernos regionales sean autosuficientes en el manejo financiero y responsables en la planificación del gasto e inversión en proyectos regionales; por ser un proyecto de largo plazo los impuestos que van a manejar las regiones quedan aún bajo el régimen central, es decir, la potestad tributaria libre de las regiones se circunscribe únicamente al manejo autónomo de las tasas, las contribuciones especiales de mejora y los montos adicionales cuya administración debe determinarse en el Estatuto de cada una de ellas mas no al tema de impuestos, sin embargo, lo adecuado cuando las regiones sean lo suficientemente competitivas sería una reforma legal y constitucional que transfiera la capacidad no solo de recaudación sino también de manejo y control sobre el impuesto dentro de cada gobierno local; al respecto cabe hacer mención al pensamiento del doctor José Vicente Troya Jaramillo que señala: *“Según el artículo 226 de la Constitución<sup>13</sup>, la política económica y tributaria que incumbe al gobierno central no podrá descentralizarse. Habría que juzgar caso por caso, más, podría ocurrir que por designios de política económica quepa que una ley nacional incida en la potestad tributaria”* (Troya Jaramillo, 2004).

Las potestades de determinación, recaudación, y administración de tributos dadas a los gobiernos locales acercan a la ciudadanía al poder de decisión ejercida sobre los gobernantes, se convierten en el parámetro que amplía el esfuerzo fiscal en virtud de que si los bienes y servicios se financian de modo eficiente, la población local se encargará de vigilar que las autoridades cumplan sus competencias con responsabilidad y bajo una normativa tendiente a la rendición de cuentas por el destino de los recursos generados en la localidad; el hecho de que cada gobernante sea responsable en las competencias asignadas motiva a mejorar la recaudación de los ingresos propios.

---

<sup>13</sup> Actual 261 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador.

Me parece pertinente la aplicación de tres principios en cuanto a la generación y cálculo de las fuentes de financiamiento tributarios, que son:

- a. *“Principio de equidad fiscal: personas con el mismo nivel de ingresos deberían ser tratados de igual manera por los distintos gobiernos locales.*
- b. *Principio de corresponsabilidad fiscal: debe existir un vínculo o correspondencia entre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el beneficio que, por ello, obtiene el contribuyente a través de la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio que reside.*
- c. *Neutralidad geográfica: los tributos subnacionales no debe interferir en los niveles de intercambio nacional o internacional”* (Torres, 2009).

Creo necesario también se incluya dentro de los recursos como ingresos propios lo que en doctrina se conoce como rentas patrimoniales, esto es: *“...aquellas que derivan del aprovechamiento de la propiedad Estatal y que pueden provenir de la explotación de los recursos naturales no renovables”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Es indispensable la gradualidad en el proceso de implementación de los mecanismos que conforman la descentralización fiscal, pues se trata de un permanente cambio dentro del cual se debe visualizar diferentes etapas tanto en la asignación de competencias como en la distribución de los recursos mientras se van desarrollando las capacidades de las regiones para la administración de los mismos.

## **ESTÍMULOS FISCALES Y LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden acceder a endeudamiento para financiar la provisión de los bienes y servicios relacionados con sus competencias, lo cual resulta un medio de financiamiento factible solo si se cuenta con reglas claras del acceso de los niveles de gobierno al mercado de capitales, de ello que debe darse la existencia de una planificación que procure un equilibrio entre los gastos anuales con los ingresos y transferencias; cuando no se logra dicha estabilidad se genera un déficit que se deberá financiar con créditos. Para evitar un abuso del endeudamiento es necesario establecer como políticas:

1. Establecimiento de mecanismos de seguimiento y control de la capacidad de endeudamiento.
2. Control nacional del endeudamiento subnacional.

### 3. Elaboración de planes de reducción del endeudamiento.

Las transferencias que se den hacia el nivel intermedio debe contar con un estímulo a la generación de rentas propias o de mecanismos que sancionen la “pereza fiscal”<sup>14</sup>, con respecto al endeudamiento público es correcto el límite que se establece de modo general para todos los GAD en el artículo 125 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, donde se incluyen los regionales, es pertinente además que se observe la capacidad real de generación de recursos para cubrir la deuda tanto del capital como de los costos de la aplicación de los mecanismos de financiamiento, es decir, se debe buscar que el endeudamiento vía el endeudamiento público sea de tipo indirecto esto es, lograr que los Gobiernos Autónomos Descentralizados sean quienes asuman y paguen sus deudas; la doctrina señala como tipos de endeudamiento público, el directo (el Gobierno Central contrata y paga las obligaciones), indirecto (la deuda la asumen los niveles seccionales) y subrogado (las obligaciones de los niveles intermedios las pagan el Gobierno Central).

Si los gobiernos regionales no pueden dar cara a las obligaciones que contraigan, sea por falta de liquidez o insolvencia, la apertura al endeudamiento se convierte en un riesgo para el avance de la descentralización; la capacidad real de pago constituye la medida sobre el cual se puede adquirir mayores deudas, con la finalidad de evitar efectos negativos en el déficit fiscal.

La descentralización fiscal que se pretende implementar en las regiones es un proceso y como tal no debe darse de modo amplio de inicio porque puede suceder que los gobiernos regionales se extralimiten en el manejo de su déficit presupuestario, sin que el gobierno central pueda intervenir, de ello que es óptimo que el gobierno central maneje un sistema de reducción discrecional de transferencias a dichos gobiernos.

Uno de los principios que debe guiar los estímulos fiscales hacia cada una de las regiones por parte del gobierno central es el de *“igual satisfacción a igual sacrificio” lo cual significa “que a un mismo nivel de esfuerzo tributario local, éste pueda proveer un mismo nivel de consumo de bienes territoriales a sus habitantes.”* (Torres, 2006).

---

<sup>14</sup> “disminución en los niveles de recaudo de ingresos de los niveles subnacionales en respuesta a la expectativa de percibir ingresos provenientes de fuentes de recursos con bajos costos políticos frente a los contribuyentes, e.g, las transferencias” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

## **GESTIÓN POR FONDOS DISTRIBUTIVOS**

Para la gestión de las transferencias del gobierno central se debe conformar un Fondo Regional integrado por las transferencias, en el porcentaje que se establezcan, y de los impuestos que recauden los gobiernos regionales los cuales serían distribuidos conforme los criterios que señala el COOTAD para los demás niveles de gobierno, se ha de establecer canales de control y auditoría de que dichos ingresos sean invertidos por el nivel intermedio en proyectos de desarrollo regional, ordenamiento territorial con miras a la equidad interregional, medio ambiente y vialidad regional.

El modelo de transferencia de recursos en función de responsabilidades de gasto debe incorporar mecanismos tendientes a dos objetivos puntuales:

1. Disminuir brechas verticales: eliminar las diferencias entre los ingresos propios y el gasto en el financiamiento de las competencias.
2. Disminuir brechas horizontales: reducir las inequidades territoriales.

El diseño de las transferencias se ha de basar en los principios y mecanismos que hemos tratado en este trabajo aplicando dos tipos de transferencias, por un lado las transferencias condicionadas<sup>15</sup> para garantizar el gasto social a toda la población y, las no condicionadas<sup>16</sup> para mejorar la equidad interterritorial en el cumplimiento de las competencias asignadas a los gobiernos regionales.

## **RENDICIÓN DE CUENTAS Y APOORTE CIUDADANO**

Otra arista necesaria y trascendente dentro del modelo de gestión de los ingresos de los gobiernos regionales lo constituyen los mecanismos de rendición de cuentas por los cuales se facilite a la ciudadanía el ejercicio de actividades de control y vigilancia sobre la administración financiera de los recursos a cargo de las regiones; deben establecerse mecanismos de seguimiento y control tanto del uso de los recursos como del establecimientos de metas del gasto con el objetivo de medir la correcta aplicación de las políticas públicas y la puesta en marcha de los diferentes planes regionales de desarrollo.

---

<sup>15</sup> Garantizan servicios sociales a toda la población bajo el esquema de agente, por el que los gobiernos subnacionales ejecutan la competencia según las políticas y estándares nacionales.

<sup>16</sup> Son transferencias de libre disponibilidad para financiar gasto corriente y capital respecto de competencias actuales y nuevas; el objetivo es transferir recursos para que la provisión de bienes y servicios públicos sea efectiva.

El proceso de descentralización fiscal involucra al sector político con un sistema representativo en el cual las localidades tengan peso equilibrado al momento de su actuación en planes de desarrollo regional lo cual implica también una reformulación y democratización de los movimientos y partidos políticos, pero también a la ciudadanía, de modo que debe tratarse como un tema de DEMOCRACIA (como medio de revalorización de otros espacios de poder distintos del nivel central); fortalecer la autonomía regional implica impulsar el autogobierno, desligando de modo paulatino la dependencia de la tutela administrativa y financiera proveniente del nivel central de gobierno, la población será quien por su participación y aceptación fijarán los límites de la autonomía regional.

## **CONCLUSIONES**

1. El proceso de descentralización y autonomía fomenta la competencia entre las regiones por el que se reduce la acción del Gobierno Central de ejecutor a coordinador y planificador logrando un gobierno más responsable frente a los ciudadanos por la fiscalización directa que los mismos pueden mantener.
2. El esquema descentralizado de manejo de gobierno genera mayores proporciones de eficiencia siempre que los recursos fiscales y no fiscales propios sean suficientes para cubrir los gastos.
3. La actual división política en 24 provincias y 221 cantones con diferencias de recursos, de cultura, de territorio y de población obligan a tomar un modelo territorial equitativo por el que se logre el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva de cada uno de los recursos naturales y su factor humano cuando las provincias se agrupen y conformen regiones.
4. Se debe reconocer que las capacidades de generación de recursos varían de un espacio territorial a otro, lo cual afecta a la provisión equitativa de los bienes y de los servicios públicos, por lo cual la descentralización fiscal se convierte en una herramienta clave para reasignar el gasto público y fortalecer las capacidades de administración en cada uno de los niveles de gobierno.
5. La división política del territorio en unidades equiparables permite el acercamiento entre autoridades y gobernados sin embargo se debe procurar no subdividir el territorio en exceso pues se pueden perder la posibilidad de generar economías de escala y por consiguiente perder la capacidad de cobertura de servicios y bienes públicos a los habitantes de un territorio.

## **RECOMENDACIONES**

1. Con respecto a los ingresos propios es necesario se revisen las bases tributarias, en especial la posibilidad de transferir otros impuestos de modo gradual, como los impuestos indirectos, y las fuentes no tributarias tras la evaluación de la potencialidad de generación de ingresos, la capacidad de pago de la población y la cuantificación del gasto de cada una de las regiones.
2. Es necesario promover una cultura de descentralización de modo que cada uno de los involucrados en el proceso conozcan las ventajas de la descentralización fiscal para lograr autonomía financiera de las regiones para el bienestar de cada una de las zonas de nuestro país.
3. La descentralización fiscal es una oportunidad para que el gobierno central adapte nuevas formas de intervención sobre las regiones y comunidades a través del fortalecimiento de instituciones locales que generen espacios correctos de autonomía, promuevan planes de desarrollo regional.
4. Dentro de los procesos de descentralización y entre ellos el fiscal, ha de implicar un grado de cohesión social como uno de los principios base, guiados por la solidaridad que permitan revalorizar el desempeño del gobierno central por compensar brechas territoriales con un nuevo diseño de políticas sectoriales pero encaminados en un eje común: el desarrollo local y nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Batallas, H. (2012). Régimen Tributario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Marco del CCOOTAD. En M. Morales Tobar, *La nueva Organización Territorial y el Nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador* (págs. 249-312). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Bedón, G. (2012). Descentralización y Sistema Nacional de Competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano. En M. Morales, *La nueva Organización Territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador* (págs. 187-248). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Borja, R. (2007). Descentralización y autonomía en el Ecuador. *Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional*. Quito: FLACSO.
- Briseño Mendez, M. (s.f.). *Del ordenamiento territorial a la organización del espacio*. Recuperado el 4 de agosto de 2013, de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/363.pdf>
- Cordero Cueva, F. (2009). Descentralización y ordenamiento territorial. *Memorias Simposio Nacional VI y VII de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 66.
- Embid Irujo, A. (2009). Organización Territorial del Estado. *Memorias VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 128.
- Enciclopedia Jurídica. (2014). *Enciclopedia Jurídica Virtual*. Recuperado el 14 de enero de 2014, de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/recargo-tributario/recargo-tributario.htm>
- Fernandez Amor, J. A. (1996). *El recargo tributario de las comunicadas autónomas: análisis jurídico*. Recuperado el 14 de enero de 2014, de <https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CFUQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.tdx.cat%2Fbitstream%2F10803%2F5234%2F2%2Fjafa02de12.pdf&ei=SgbWUtCVI8zksAScv4DgBQ&usg=AFQjCNEWQcI2j0LVnvDZwheQGzfPRqDjgg&bvm=bv.59378465,d.eW0>
- Ferret Jacas, J. (2005). Estatutos de Autonomía: Función Constitucional y Límites Materiales. *Revista catalana de dret públic*.
- Garizurieta, J. (s.f.). *Estatuto Jurídico de los Sindicatos*. Recuperado el 11 de enero de 11, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/828/8.pdf>
- González de Vega, S. (1999). Descentralización, autonomías e integración. En F. Muñoz, *Descentralización* (pág. 102). Quito: TRAMASOCIAL.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). *Descentralización Fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima: Agenda Descentralista.

- Katime Orcasita, A. (03 de septiembre de 2006). *Regionalización en Colombia*. Recuperado el 02 de agosto de 2013, de <http://regionalizacion-colombia.blogspot.com/2006/09/el-estado-autonomico-o-regional.html>
- Larrea Maldonado, A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organizacion territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Massiris Cabeza, A. (s.f.). *Ordenamiento territorial y procesos de construccion regional*. Recuperado el 04 de agosto de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
- Méndez, R. (1984). <http://titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/estado.pdf>. Recuperado el 23 de junio de 2013, de Geografía y Estado.
- Morales Tobar, M. (2012). *La nueva organizacion territorial y el nuevo modelo de descentralizacion en el Ecuador*. Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones.
- Penagos, G. (2003). *La descentralización territorial en el Estado unitario*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Penagos, G. (s.f.). *Modelo autonómico del estado regional, provincial, distrital, territorial indígena en derecho comparado*. Colombia: Universitas.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal*. PNUD.
- Real Academia de la Lengua. (s.f.). Recuperado el 11 de enero de 2014, de <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=8IvTHWFgrDXX2uhQ5LUm>
- Santana, M. (2004). *La importancia del ordenamiento territorial*. Recuperado el 04 de agosto de 2013, de <http://www.wgsr.uw.edu.pl/pub/uploads/actas04/09-santana.pdf>
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). *La planificacion un instrumento para consolidar la regionalización*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de Descentralizacion 2012-2015*. Quito: SENPLADES-CNC.
- SENPLADES. (2012). *Folleto Informativo. Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Quito. SENPLADES.
- Torres, A. (2006). *Propuestas Políticas para la Descentralización Fiscal*. Quito: CEPAL-CONAM-GTZ.

Torres, A. (2009). Racionalidad en el manejo de las finanzas públicas en el proceso de descentralización del Ecuador. *Memorias VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 132.

Troya Jaramillo, J. V. (2004). La tributación de los entes locales. *Ruptura*.

UNED. (s.f.). *Apuntes de grado en Derecho*. Recuperado el 4 de marzo de 2014, de <http://derecho.isipedia.com/primeroteoria-del-estado-constitucional/09---estado-unitario-y-estados-compuestos>

## ANEXOS

### ENTREVISTA EN SENPLADES

Entrevistada: Annabell Salazar

**¿Estamos viviendo un proceso de descentralización fiscal actualmente bajo la normativa señalada por el COOTAD?**

“La Constitución establece el tema de la regiones y también el COOTAD, pero eso todavía no se ha cumplido; la regionalización es un proceso político, el COOTAD establece que es por la unión de dos o más provincias, se debe llamar a consulta y hacer un estatuto, pero depende de la voluntad política. El COOTAD establecía 8 años, pero hasta ahora no se ha dado; realmente es un tema complejo (...) En Colombia se establecieron el tema de las regiones pero tampoco han dado resultados, no ha marchado mucho, en Colombia hay en realidad temas políticos que van desde el poder y la gobernabilidad, etc. (...). Es un tema complejo y de gobernabilidad porque los gobiernos provinciales muy difícilmente van a ceder esa parte de poder, es decir, a dejar de ser un gobierno provincial para ser un gobierno regional, donde habría un representante de una región, con todos esos antecedentes concluimos que es tema político: el de las regiones”

**¿Cuál sería a su juicio un posible modelo de descentralización fiscal en las regiones?**

“Uno de los incentivos para que se conformen las regiones fue en el COOTAD asignarles y darles los recursos; si se llegaran a conformar las regiones el fondo del que participarían es el que hoy se maneja. Con respecto al modelo no se podría pensar otro más que el propio modelo de equidad, para distribuirse con los mismos criterios; como modelo debe usarse el mismo que ya está porque ya existen siete criterios y se crea un nivel más, pero a la final va a ser el mismo territorio porque es la suma de provincias y la misma población, es la suma de habitantes.

El modelo sería el mismo porque no se puede cambiar muy drásticamente, lo que se puede ajustar son porcentajes pero eso es muy matemático (...). El COOTAD dice que se debe propender a un modelo que asigne recursos para la canasta de bienes y servicios que deba brindar el nivel de gobierno en función de sus competencias; la idea del modelo de equidad era simplificar todas las leyes de preasignación”.

## ENTREVISTA EN ASAMBLEA NACIONAL

ENTREVISTADA: Paola Pavón

**¿Estamos viviendo un proceso de descentralización fiscal actualmente bajo la normativa señalada por el COOTAD? ¿Cuál fue la intención del legislador al no poner un porcentaje en la distribución de las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales?**

“Cuando elaboramos el COOTAD habían ciertas disposiciones transitorias que teníamos que dar seguimiento que se establecieron en la Constitución de Montecristi, básicamente me refiero a la transitoria novena donde no se habla solamente de la creación de las regiones sino también del desarrollo de la ley, que es el COOTAD y la asignación de recursos; cuando nosotros elaboramos el COOTAD hubo discusiones importantes: la primera era el hecho del modelo de asignación de recursos en sí. Este es un modelo, que como dice la ley es cambiable y que puede ser adaptable a las distintas condiciones; nosotros habíamos colocado una serie de indicadores que sabíamos que en el tiempo iban a variar, otro tema que puede ser modificable es la incorporación de nuevos Gobiernos Autónomos Descentralizados en el gran reparto del Presupuesto General del Estado: el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes, es un incremento con la ley del 15% como el tope máximo para la asignación de recursos; en este modelo que fue muy cuestionado se decía que no rompía estructuras sino que se acomodaba porque la fórmula tenía dos partes: la parte A y la parte B, la primera que no íbamos a tocar ninguno de los ingresos que estaban recibiendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sobre el B que era el crecimiento que iba a tener el Estado en su presupuesto general, se iba a realizar esa distribución del 21% y 10%.

Los indicadores de la fórmula tienen una connotación diferente de la que tenía antes del COOTAD y de la Constitución del 2008, uno es por ejemplo el tema de la densidad poblacional: a mayor densidad poblacional más puntos para que se entreguen recursos; ahora se ha plateado la densidad poblacional con una lógica distinta porque teníamos por ejemplo que dotar de agua potable en una parroquia rural donde tienes mayor distancia y dispersión de las unidades habitacionales donde tendrías que hacer la obra, tienes mayores gastos y por eso se cambió la fórmula; no se colocaron las regiones en la distribución del presupuesto del estado primero porque no existían, son una mera expectativa y no se hacen acreedoras a un derecho, de ello que no se las colocó en el reparto presupuestario.”

### **¿Cuál sería a su juicio un posible modelo de descentralización fiscal en las regiones?**

“Soy una de las que ha tenido una postura bastante escéptica en la Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización, yo creo que este no es un proceso que se resuelve vía ley; creo que es un proceso político y como todo proceso político debe contar con voluntad política.

Siento que no hay condiciones ni voluntad política para poder cumplir el mandato de la Constitución, por ese motivo era demasiado riesgoso colocar un modelo exacto para llevar a cabo la descentralización fiscal; en el COOTAD nosotros establecimos transitorias donde dice que mientras se creen las regiones las competencias de los gobiernos regionales las asumirán los gobiernos provinciales y en algunos casos el gobierno nacional porque hubiera sido fácil dejar las competencias fijadas en la región, pero qué pasa hasta que se cree la región y por eso se generó la transitoria para que las competencias se distribuyan entre el gobierno provincial y el nacional; hay otra razón y es la que establece la ley para la creación de la región en el tema del estatuto autonómico donde se establece el aspecto presupuestario y de los ingresos, cómo se los va a obtener y repartir, ahí había una salvedad y protección para que cuando se cree la región ellos puedan generar sus propios recursos.

Tenemos una “gran torta” de la que se saca el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes, ese es el reparto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de ahí se debe responder a 221 gobiernos municipales, 820 gobiernos parroquiales, 23 gobiernos provinciales, Galápagos tiene régimen especial; si de ese mismo porcentaje se suman las regiones ese presupuesto se va a afectar y ahí la discusión será de si dejamos ese presupuesto y del sobrante sacamos recursos para los gobiernos regionales, ese sería uno de los temas a dilucidar; teniendo la lógica que actualmente se tiene del 21% y 10% debería incorporarse los gobiernos regionales y eso significa un golpe para la suma total de Gobiernos Autónomos Descentralizados, de hecho ¿Qué pasó con las nuevas provincias y la creación de nuevas parroquias? Se incrementaron al 21% y 10%, eso se distribuye en tres franjas: juntas parroquiales, gobiernos provinciales y municipios, entonces es el mismo fondo y lo que se hace es jugar con una o más parroquias y a eso se suma los indicadores para distribuir porcentajes, se tiene: población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, nivel de gestión, todos esos determinan el porcentaje, pero al final la bolsa común es la misma, la gran pregunta hoy es: Los gobiernos regionales que no están establecidos aún ¿De dónde van a sacar presupuesto en el caso de su creación? ¿Vamos a afectar el 21% y 10% de los GAD's hoy existen? ¿Vamos a sacar una partida adicional? Ese es uno de los temas que hay que tratar en la Ley y en el Estatuto; después que los prefectos hagan su iniciativa de constituir región tienen que generar dos cosas: la elaboración de un proyecto de ley que va a la asamblea nacional y

lo otro el proyecto de estatuto que debe ir a la corte constitucional para revisar todas las formalidades y eso aprobarlo en consulta popular”.

### **¿El modelo de ordenamiento territorial propuesto se asemeja al de las comunidades españolas?**

“La discusión de las regiones y en su naturaleza no está en el COOTAD sino en Montecristi; yo no fui constituyente pero fui asesora de los gobiernos provinciales para la constituyente y una de nuestras tesis fue que el Ecuador no estaba preparado para una división política para la que estaban planteando porque son varios: gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, juntas parroquiales en la ruralidad, adicional a eso hay circunscripciones territoriales especiales que hasta ahora no hemos desarrollado y dentro de ellas hay distritos metropolitanos.

En un país como el nuestro con la población y el territorio que tiene era inmanejable, pero además nosotros tenemos una cultura asentada en la provincia y el municipio, pocos son los que dicen “soy ecuatoriano” dicen “yo soy 100% manabita” hay una identidad adscrita a la provincia muy fuerte entonces levantar el tema de las regiones era una cosa bastante compleja y adicional a eso con complicaciones como la voluntad política de los prefectos de los gobiernos provinciales, pero cuando se entraba a hablar del tema de la capital de la región ya a nadie les gustaba porque además también estaba el tema de las autoridades, por ese motivo no es un proceso de ley y tampoco creo en la salvedad que pusimos en el COOTAD de que si no se logra formar las regiones se lo hace por ley presentada por el Presidente de la República eso va a ser matanza, es revivir los conflictos limítrofes que hemos tenido con países, pero ahora dentro del país porque todavía están en juego estos chauvinismos regionales”

### **¿Cómo se manejarían las transferencias a los gobiernos regionales?**

“Parte de la discusión era eso, porque se estableció un régimen único de asignación de recursos que era un poco romper el modelo a la carta y un modelo preferencial que había para ciertos actores o poblaciones, que seguían haciendo más énfasis en las inequidades territoriales porque al final todas las asignaciones extrapresupuestarias, todos los fondos y leyes especiales de las capitales de las provincias eran definidos en el Congreso y dependían de la cuota política que se tenía, por eso se armó una bolsa común, de ahí la molestia por ejemplo en la Región Amazónica donde hay temas petroleros, ellos dicen por qué la Ley 010 debe entrar en el fondo común y de este repartirse, por qué no entra el recurso directamente; al final se tiene una corresponsabilidad respecto de todos los territorios, hay territorios que no tienen ingresos propios por ejemplo Bolívar ¿De qué vive? Bolívar

vive de esta renta, Pichincha es distinto porque tiene recursos propios; cada vez que hablábamos de autonomía decíamos “¡Vamos a autonomía! Pichincha se queda con todo lo que tributa en Pichincha, Guayas se queda con todo lo que se tributa ahí ¿Qué pasa con el resto del país? Por eso siempre hemos dicho que este es un modelo de distribución asentado en la unidad y en la solidaridad porque si no hay lógica de solidaridad no podrían vivir algunos territorios nuestros que tienen cero condiciones de generación de impuestos, y ahí va el tema de los impuestos que no es un tema fácil porque asumir el tema tributario con la ciudadanía es un tema complejo; no somos una ciudadanía que está acostumbrada a pagar impuestos, pero los que estamos en la administración de la cosa pública sabemos que esto sin ingresos no funciona, de hecho se decía que el Presupuesto General del Estado se sostenía con las ventas del petróleo, pero no es así, el Presupuesto General del Estado se alimenta de ingresos propios que son los tributos y por eso para los Gobiernos Autónomos Descentralizados hay el 21% de los ingresos permanentes, que son impuestos, y solo el 10% de los no permanentes porque a la final pueden o no entrar por eso se sigue confiando en los ingresos propios.

No sé cuándo vamos a lograr desde lo local superar y tener también una lógica distinta sobre los ingresos propios porque eso está marcado también por prácticas políticas, si el ciudadano ve corrupción, poca transparencia, poca inversión, si no se beneficia como ciudadano tienen resistencia a los impuestos y esta ha sido siempre la tónica en el marco de la descentralización; sigue siendo la gran disyuntiva, hasta dónde realmente son gobiernos autónomos, si tienen una dependencia económica y poca capacidad de generar ingresos propios; es un proyecto a largo plazo que pasa por un cambio político, voluntad política, de mentalidad y cambios en la práctica de quienes ejercen la administración pública, de cómo manejan esos recursos; implica una nueva relación entre la autoridad, el ciudadano y la cosa pública”.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, *VIVIANA CAROLINA CÁRDENAS GARZÓN*, C.I., 180266519-8, autor del trabajo de graduación intitulado: "*DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS REGIONES DEL ECUADOR*", previa a la obtención del grado académico de **ABOGADO** 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 SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información P 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 Universidad.

Quito, 24 de octubre de 2014



---

180266519-8

FIRMA Y CÉDULA


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

**CÉDULA DE CIUDADANÍA**  
**180266519-8**

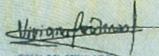

 APELLIDOS Y NOMBRES  
**CARDENAS GARZON VIVIANA CAROLINA**  
 LUGAR DE NACIMIENTO  
**TUNGURAHUA AMBATO LA MERCED**  
 FECHA DE NACIMIENTO **1989-09-06**  
 NACIONALIDAD **ECUATORIANA**  
 SEXO **F**  
 ESTADO CIVIL **Soltera**




INSTRUCCIÓN **SUPERIOR** PROFESIÓN / OCUPACIÓN **ESTUDIANTE**  
 APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE **CARDENAS EDGAR NELSON**  
 APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE **GARZON AYDA RENEE**  
 QUITO  
 2011-05-26  
 LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
 2021-05-26

**V434314442**  




00855135  
 DIRECTOR GENERAL  
 FIRMA DEL CEDULADO


**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**



**006**  
**CERTIFICADO DE VOTACIÓN**  
**ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014**

**006 - 0213** **1802665198**  
 NÚMERO DE CERTIFICADO CÉDULA  
**CARDENAS GARZON VIVIANA CAROLINA**

PICHINCHA CIRCUNSCRIPCIÓN **0**  
 PROVINCIA POMASQUI  
 QUITO **1**  
 CANTÓN PABROQUIA ZONA  
 PRESIDENTA/E DE LA JUNTA

N° 006 N° 1802665198 N° 006 - 0213  
