

3

Balance de la Descentralización en el Ecuador

Perspectiva a futuro

Memorias técnicas: Debates nacionales sobre el
estado de la descentralización en el Ecuador.

Cuenca y Quito, 15 y 16 de Mayo de 2017



UNIVERSIDAD DE CUENCA



FLACSO
ECUADOR

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit

Título: **BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. Perspectiva a futuro.**
Materia técnica: **Debates nacionales: "Estado de la descentralización en el Ecuador"**

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilio de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania
Wilmberg N28-39 y Dreilana
Casilla 17-07-0721
Quito, Ecuador
E: giz-ecuador@giz.de
I: www.giz.de

Barbara Hess- Directora Residente- GIZ

Responsables:

Dorothea Kalleberger, Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno", GIZ Ecuador.
Fernando Paula, Universidad de Cuenca.
Santiago Ortiz, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Participantes en el debate:

María Dolores Almeida, Consultora Especialista en Finanzas Públicas.
Winston Bolaños, Especialista en Finanzas Subnacionales, Asociación de Municipalidades del Ecuador.
Ruth Caldas, Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)
Carlos Casas, Especialista en Descentralización y Finanzas Públicas en Perú.
Carlos Castro, Presidente del Colegio de Abogados del Azuay.
Cecilia Chacón, Viceprefecta de la provincia del Tungurahua.
Diego Chávez, Servicio Estatal de Autonomías.
Balisaria Chimborazo, Alcalde del GAD Municipal de Cañar.
Fernando Cordero, Investigador, Universidad de Cuenca.
Gustavo Endara, Coordinador de Proyectos de FES ILDIS.
Barbara Hess, Directora residente, GIZ Ecuador.
Felipe Iniguez, Investigador.
Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito.
Mogali Quesada, Alcaldesa del GAD Municipal de Nabón.
Sistematización: Paola Betancourt, Consultora de GFA Consulting Group.
Relatoría: Lorena Vivanco, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca.
Edición, Impresión y Diseño: FORUMCONSULTOR.
Av. Diego de Almagro N29-54 y La Pradera.
T: +593 2 2233330.
E-Mail: dmartinez@forumconsultor.com

La GIZ no se responsabiliza del contenido de la presente publicación.
Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Quito, 2017.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español c/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en el género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

SIGLAS

AMA	Asociación de Municipalidades del Azuay
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BdE	Bando de Desarrollo de Ecuador
BEDE	Banco del Estado
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
FES-ILDIS Ecuador	Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADM	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
Senplades	Secretaría de Planificación y Desarrollo
TI	Tecnologías de la Información
TICs	Tecnologías de la información y la comunicación

1.	Introducción	3
2.	Estudio: "Balance de la descentralización en el Ecuador en el periodo 1998 a 2016"	4
3.	El rol de la Cooperación Alemana en el proceso de descentralización: aportes y contribuciones	14
4.	El rol de las Universidades en contexto actual de la descentralización y la formación de capacidades	16
5.	Debates sobre el Balance de la descentralización en el Ecuador	18
6.	Panelista: Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito	33
	Panelista: Alexandra Pérez Salazar, Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito	34
7.	Experiencias sobre Descentralización desde otros países de la Región	35
	7.1. País: Bolivia. Avances y dificultades	35
	7.2. Experiencia de Perú	38
8.	Conclusiones y Perspectivas del proceso de Descentralización.	40
9.	Referencias Bibliográficas	42

Balance de la Descentralización en el Ecuador Perspectiva a futuro

Memorias técnicas: Debates nacionales:
"Estado de la descentralización en el Ecuador"

En el marco del programa Fortalecimiento del Buen Gobierno, la la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ GmbH impulsa la organización de debates nacionales como espacios de reflexión y aprendizaje desde el ámbito académico y técnico en el nivel territorial, que permitan aportar a los procesos de construcción de la política pública en el Ecuador. En particular, los debates llevados a cabo en los días 15 y 16 de mayo de 2017, buscan ser una contribución a la reforma y modernización del país, con el objetivo de identificar nuevas perspectivas y retos en el contexto de la descentralización.

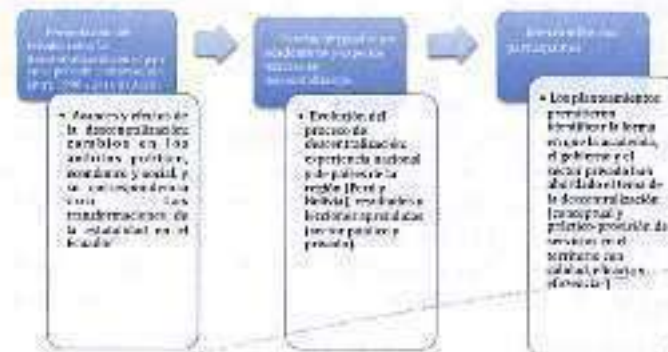
Los actores que participaron en dicho espacio, representan a administraciones públicas, sociedad civil, empresas y universidades, los cuales reflexionaron sobre los avances, dificultades y aspectos de mejora del proceso de

descentralización durante los últimos diez años, a partir de la promulgación de la Constitución del 2008 y la emisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Los debates, se desarrollaron en las ciudades de Cuenca y Quito, con el tema "Balance de la Descentralización en el Ecuador y perspectivas a futuro". Para la organización e implementación de los mismos, la GIZ trabajó conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, el Departamento de Sociología y Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) y la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS Ecuador).

Para el cumplimiento de los objetivos, a continuación, se detalla el esquema metodológico utilizado:

a) Contenido de los Debates



Fuente: GIZ Documento de Sistematización de talleres sobre el Proceso de Descentralización, Junio 2017.

b) Ejes Temáticos que se presentan en el presente documento:



Orientados a contribuir a la comprensión de la coyuntura actual y la prospectiva para el país.

2.

Estudio: "Balance de la descentralización en el Ecuador en el periodo 1998 a 2016"

Ortiz, Profesor investigador de FLACSO Ecuador

Objetivo del estudio:

Generar un análisis político, jurídico y administrativo, de orden nacional, sobre la organización territorial del Estado en general y sobre la descentralización del Estado en especial, con énfasis en los modelos de descentralización 'voluntario y obligatorio' recogidos en las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008. En virtud de los resultados obtenidos, se incorporará un análisis prospectivo de la descentralización que incluya una propuesta que, en consonancia con los sistemas de planificación y participación, aporte lineamientos generales para superar los desequilibrios territoriales en el Ecuador.

Marco Teórico general:

Para comprender el contexto histórico general de las transformaciones a la estatalidad dentro de las cuales tuvieron lugar las dos experiencias descentralizadoras más recientes del Ecuador –el modelo a la carta o de negociación uno a uno (1980-2006) y el esquema obligatorio (2008-en curso)-, es preciso detenerse en dos fenómenos histórico-políticos que signaron a la región andina y sus actores durante las últimas décadas: la doble transición (Przeworsky, Smith, 1991; Agüero y Stark, 1998 y Oxhorn y Ducantezeiler, 1998) y el retorno del Estado. Ambos conceptos nos ayudarán a entender como diversos arreglos institucionales y extra-institucionales entre democracia (actores), gobierno y mercado

influenciaron las relaciones entre Gobierno Central y gobiernos subnacionales durante los últimos 35 años. El término de doble transición alumbrará las afinidades y las tensiones provocadas por la simultaneidad del retorno a la democracia y el giro hacia el neoliberalismo. El de retorno del Estado, por su parte, hará lo propio respecto de la recuperación de las facultades rectoras, gubernamentales e institucionales de los gobiernos nacionales sobre los mercados y las correspondencias con su despliegue infraestructural en el territorio (Mann, 1996).

En el marco de estos procesos históricos regionales, examinaremos a la luz de la teoría secuencial de la descentralización (Falleti, 2005) la trayectoria histórica de las reformas descentralizadoras ocurridas en cada uno de los dos esquemas, dilucidando en qué medida tanto los contextos generales como la secuencia de las transformaciones previas, configuraron al mismo tiempo condiciones de posibilidad y condiciones límites para el desenvolvimiento futuro del proceso.

1) Las reformas al Estado en el marco de la doble transición (1990 – 2006):

En este primer apartado, se describirá la trayectoria de la descentralización en su primer momento como una secuencia de descentralización política -> descentralización fiscal -> descentralización administrativa -> descentralización política. Aunque existe cierta complejidad para sostener una periodización en la que una fase sea totalmente excluyente de sus otras, es posible distinguir estas cuatro fases a lo largo de la secuencia del modelo a la carta, las cuales sucedieron en el marco de una doble transición en la que una heterogeneidad de actores libraron una disputa por la orientación de las reformas.

En la medida en que dicha disputa quedaba siempre irresuelta, ocurrió una exacerbación de lógicas particularistas que desorganizaron a la institucionalidad del Estado en su conjunto, produciendo un verdadero "Frankenstein institucional".

a. Fase tecnocrática con actores locales legitimados (1980 – 1993):

La crisis de la deuda, el retorno democrático, el sistema político regionalizado y la presencia de la banca multilateral en el marco de la segunda generación de reformas, fueron parte del contexto en el cual los gobiernos de Rodrigo Borja y de Sixto Durán iniciaron el proceso de descentralización. Los hitos centrales

fueron el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), la Ley de Modernización que creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, así como también la concesión de pre-asignaciones presupuestarias a los gobiernos locales mediante fondos generales, créditos del BEDE y leyes generales y específicas. La relación de fuerza al inicio del proceso se caracterizaba por un relativo equilibrio entre la banca internacional, el Gobierno Central subordinado vía deuda externa, actores subnacionales legitimados por las elecciones con una representación comprometida con los intereses territoriales en el interior del Legislativo (Faust, 2005) y elites burocráticas en los Municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Este equilibrio de fuerzas, acompañado de la falta de una perspectiva clara y compartida en la política de descentralización, favoreció a la emergencia de núcleos tecnocráticos que resolverían las diferencias en base a un saber y un discurso modernizador que, por otra parte, estaba encauzado a cimentar las reformas neoliberales. Para una de las investigaciones más recientes, esta fase fue política (Molina, 2015).

b. Fase fiscal (1996-97):

La crisis de la deuda se agravó. El debilitamiento del Gobierno Central frente a partidos políticos regionales que disputaban una mayor participación en el presupuesto general del Estado vía aumento de las transferencias se profundizó. Esto se expresó en dos hitos: la Ley del 15% y la Ley de Descentralización -la misma que consagró estipulado por la primera. La relación de fuerzas fue favorable para los actores locales y la ausencia de un pacto político entre actores que consagre una gobernabilidad mínima descarriló al Gobierno Central. Los organismos multilaterales internacionales y la cooperación técnica internacional no tuvieron un interlocutor estable con el cual dar continuidad a las políticas de descentralización, las mismas que en este contexto se orientaron hacia el ámbito fiscal. Los sucesivos gobiernos encontraron a la vez, en esta descentralización fiscal, asimétrica y

particularista, una oportunidad para ofertar a diversos actores regionales, recursos centrales a cambio de lealtad política.

c. Fase administrativa (1998-1999):

La crisis política abierta tras la caída del gobierno de Abdalá Bucaram, la acumulación política contentionista del movimiento indígena y de otros movimientos ciudadanos, se resuelve transitoriamente en la Constituyente de 1998, donde se formula una carta magna que cristaliza el esquema de descentralización a la carta que se venía perfilando en los hechos. Esta deja a los gobiernos locales la iniciativa para solicitar un amplio abanico de competencias al Gobierno Central. Por su parte, éste se reserva de forma privativa cuatro áreas específicas: la seguridad interna, la seguridad externa, el manejo económico-monetario y la gestión de la política. El "modelo" no tuvo mayores resultados, excepto para Municipios como Quito, Guayaquil y Cuenca, que pudieron hacer valer sus acervos políticos y económicos. Este esquema profundizó las inequidades territoriales.

d. Fase política (2000-2002):

En medio de una crisis económica, social y política, algunos actores locales y algunas fuerzas políticas regionales asumen la iniciativa de construir una demanda política de autonomías, con la posibilidad de constituir formas de gobierno autónomo en las provincias de la costa y en una de la Amazonía. Si bien los indígenas no se adhieren, está latente la posibilidad de autonomías étnicas. Aunque las consultas resultaron favorables para sus auspiciantes, no se concretaron en términos institucionales. Las razones fueron varias, pero una de las principales explicaciones reside en la postura de las Fuerzas Armadas, quienes actuaron una vez más como el actor desequilibrante ante la expectativa de una posible fragmentación del país a través de las autonomías. Algo similar sucedió con los sindicatos y la burocracia, quienes vieron sus

intereses lesionados. La profundización de la crisis económica impidió, además, que las reformas de descentralización y autonomía se concretaran ante el control férreo de las finanzas públicas.

2) **Las transformaciones a la estatalidad en el marco del "Retorno del Estado":**

Con Montecristi se abrió nuevamente un proceso de reorganización y racionalización de la estatalidad en general y de la Función Ejecutiva en particular. El Estado reconstituye sus capacidades de rectoría, gobierno y planificación sobre los arreglos institucionales entre Estado, democracia y mercado. Su despliegue infraestructural en el territorio ocurre de forma desconcentrada y descentralizada, pero de forma predominante en torno a la primera estrategia. Se abre una nueva secuencia en el que la desconcentración y la descentralización administrativa predominan: ->centralización política ->desconcentración Gobierno Central ->descentralización administrativa.

a. **Desconcentración de la Función Ejecutiva:**

El proceso Constituyente establece el predominio de la función ejecutiva sobre el conjunto del Estado, la rectoría del Estado Central, la planificación, el control de las empresas estratégicas y un amplio marco de competencias privativas. Este esquema se concreta en la reforma institucional del ejecutivo, el cual se redibuja territorialmente en un esquema vertical de zonas, distritos y circuitos que inciden en campos como educación, salud, inclusión social, justicia, policía, entre otros. Este proceso canaliza un gran volumen de recursos fiscales orientados hacia la ampliación de la cobertura de servicios y hacia la construcción de infraestructura física -la dimensión material del Estado. Ello se da en el marco de una correlación de fuerzas que favorece a Alianza PAIS, el cual gana ocho elecciones, consolidándose como fuerza predominante con una oposición débil hasta el 2014, apoyada por una dirección tecnocrática del Estado. La reforma además se justificó en un discurso universalista de equidad social y derechos.

b. **Descentralización administrativa:**

Hay áreas de competencia como el riego, la producción, el turismo, el transporte -entre otros- que se descentralizan o regularizan bajo la conducción de Senplades, primero, y del Consejo Nacional de Competencias -CNC-, más tarde. El nuevo régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados (5 niveles) no permite que se afirme un gobierno multinivel.

En resumen, mientras en la primera fase predominaron actores locales que promovieron una descentralización incoherente, en la segunda el actor nacional, que contó con recursos, base electoral, legitimidad y tecnocracia, propuso un modelo obligatorio que reorganizó el sistema competencial del Estado en su conjunto, pero en el que la institucionalidad desconcentrada concentró mayores esfuerzos en comparación con la institucionalidad descentralizada. Las capacidades estatales del Gobierno Central desconcentrado y los GAD no se 'reconstruyeron' con la misma intensidad. Mientras en el primer ciclo existió un énfasis en las transferencias fiscales y una débil descentralización administrativa 'a la carta', en la segunda la reorganización estatal enfatizó la desconcentración, con un papel secundario de la descentralización fiscal y administrativa. En general, en ambos procesos gravitaron pugnas entre elites dominantes y un régimen de partidos que no logra generar propuestas de reforma estatal y descentralización coherentes en la primera experiencia y equilibrada en la segunda.

3) **Avances y limitaciones de la descentralización "a la carta":**

a. **Organización del Estado:**

Son varios los problemas que dejó la doble transición y de la cual el modelo de descentralización a la carta fue parte: fragmentación institucional, minifundización del territorio, polarización entre cientos de gobiernos locales y erosión del "centro" de gobierno. Un "Estado Frankenstein" que fracasó en su intento de organizar la institucionalidad. Es un ciclo que tuvo un sujeto institucional privilegiado en el municipio, con el vacío de un gobierno intermedio, pues las provincias sostuvieron un rol secundario. Se evidenciaron asimetrías locales con gobiernos ganadores y bicefalismo -Quito y Guayaquil. El proyecto de autonomías fracasó. Se crearon las parroquias y no se constituyeron circunscripciones territoriales indígenas.

b. Descentralización administrativa:

Cómo su nombre lo indica, el proceso "a la carta" desnudó la incoherencia del proceso (Art. 226, mecanismo de negociación uno por uno). Existió además una escasa descentralización administrativa -más del 66% de los Municipios no solicitaron competencias si exceptuamos turismo y ambiente, demandadas por las dos terceras partes. No existieron reglas claras de juego ni un concepto definido sobre las competencias administrativas de cada nivel de gobierno. Esto generó múltiples sobre posiciones de funciones entre los niveles autónomos, el régimen dependiente y autónomo, las provincias y los Organismos de Desarrollo Regional, entre otros.

c. Ámbito fiscal:

La dimensión administrativa y la dimensión fiscal estuvieron desconectadas: la Ley del 15% distribuyó recursos sin competencias. La discrecionalidad y los múltiples fondos disminuyeron la transparencia fiscal -Ley del 15%, FONDESEC, FONDEPRO y 17 leyes adicionales. No existió información sobre costos de las competencias. Y la relación entre ingresos propios y transferencias del Gobierno Central desnudó una pereza fiscal a nivel municipal (1/3) y provincial (1/15). (Faust, 2015)

d. Ámbito político:

Elecciones democráticas a nivel subnacional. A ellos se suman dinámicas locales significativas en varios Gobiernos Provinciales y Municipales, con un aumento parcial de la participación ciudadana a nivel subnacional: una tercera parte de los Municipios tienen experiencia con planificación y/o presupuesto participativo (Faust, 2015). No hay rendición de cuentas. Se mantiene el clientelismo tanto del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, como al interior de los territorios.

e. Objetivos:

Si valoramos la descentralización en términos de niveles de desarrollo, democracia y equidad territorial, podremos tener un sabor agrídulce de los 16 años de descentralización. Si bien es cierto que algunos gobiernos locales se desarrollaron exitosamente, no

se logró impulsar un desarrollo equilibrado. A pesar de las dinámicas locales participativas, se acrecentó la desigualdad social y territorial en el marco de una economía estancada por más de dos décadas y una crisis política persistente en la cual cayeron tres gobiernos.

4) Avances y limitaciones del modelo obligatorio:

En comparación con el modelo de descentralización a la carta, la Constitución de Montecristi racionalizó y reorganizó el sistema competencial de los GAD. Sin embargo, se observa una paradoja respecto del esquema anterior: un déficit general de participación política en torno al proceso. A pesar de contar con un esquema mucho más definido y un marco jurídico más coherente, no se observaron ni actores subnacionales empoderados, ni sociedad civil con demandas orientadas hacia la descentralización, ni espacios de negociación de las relaciones intergubernamentales que sean gravitantes. A este déficit político se suma la ausencia de políticas públicas sostenidas y orientadas hacia la consolidación de los distintos factores del proceso de transferencia de competencias en general y a la reparación de asimetrías institucionales persistentes entre los distintos gobiernos autónomos en particular.

a. Organización estatal:

se llena el vacío del centro con un Gobierno Central fuerte que organiza el territorio vía desconcentración del ejecutivo, que sostiene competencias privativas, una fuerte presencia en las áreas estratégicas, la rectoría de las políticas públicas y un importante volumen de recursos. Desde el discurso del saber, la tecnocracia central construye al despliegue estatal como la solución de gran parte de los problemas heredados del periodo anterior, y lo operativiza vía planificación. No se resuelve el problema de la ausencia de un gobierno intermedio con la propuesta Constitucional de cinco niveles de GAD's. Fracasa el modelo de regionalización, se mantienen debilitados los GAD Provinciales, se afirman los Municipios y se despliegan las Juntas Parroquiales como un nuevo nivel de gobierno ejecutivo. Por otra parte, no se constituyen ni distritos metropolitanos ni CTI. En resumen, el régimen de los gobiernos autónomos y sus relaciones con el Gobierno Central no devinieron tal cual se prefiguraron en Montecristi.

b.

Ámbito Fiscal:

Ese aumento de las transferencias de dinero no tuvo contra prestación competencial durante los años de auge de la economía. Luego advino la crisis, lo que complicó el costeo de la descentralización. En medio de las vacas gordas no se estimuló la generación de recursos propios. El COOTAD definió un nuevo esquema de distribución de transferencias entre el Gobierno Central y los GAD, el cual, sobre la base del año 2010, reparte excedente en base a una ecuación de equidad territorial. Autores como Almeida y Burgos (2016) demostraron ya que el esquema, a pesar de tener efectos redistributivos importantes al mediano plazo, es vulnerable a las restricciones económicas externas, lo que mina el comportamiento contra-cíclico que debería asumir el Estado en tiempos de crisis económica. Aumentaron los préstamos del Banco del Estado, pero se restringieron los programas de asistencia desde la cooperación internacional hacia los gobiernos sub-nacionales, lo cual fue en detrimento de sus capacidades técnicas y, en forma indirecta, de su autonomía.

c.

Ámbito administrativo:

Hay una delimitación clara en el ámbito competencial, pero un modelo demasiado rígido y sin la cooperación multinivel que permitiría aprovechar la descentralización para obtener ventajas de las particularidades de cada uno de los territorios. Existen pocos puntos de contacto entre el proceso de desconcentración y de descentralización –no hay sinergias. Llama la atención, además, la ausencia de políticas públicas –sostenidas en el tiempo y generalizadas a lo largo y ancho del país– orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y del capital humano en todos los niveles de gobierno. La descentralización debería ser una oportunidad para fortalecer la relación entre las universidades y el territorio.

d.

Ámbito político:

El fracaso del modelo de regionalización y el vacío consecuente del nivel intermedio de gobierno incide

en la falta de instancias de articulación territorial de las políticas públicas. Los gobiernos y los liderazgos locales mantienen legitimidad en la medida en que se renuevan las propuestas políticas, de desarrollo y democracia local que muchas veces se sustentan en alianzas y coaliciones donde intervienen actores privados, organizaciones sociales, instituciones. Una consecuencia no prevista del proceso de descentralización fue la cooptación política de los GAD, sobre todo, en su primera fase. Modelo obligatorio tutelar;

e.

Objetivos:

En términos de equidad social, los avances se han experimentado de manera más significativa por el lado de la desconcentración que por el costado de la descentralización. Entre ellos, se destaca la ampliación de los servicios públicos en los programas y proyectos de alta desconcentración y baja descentralización. La deuda agraria y la postergación del cambio de matriz productiva son un síntoma de la persistencia de asimetrías en los procesos de desarrollo regional, a pesar del importante crecimiento económico. Existe una débil negociación política intergubernamental y una débil participación tanto a nivel local como en las políticas públicas nacionales.

En resumen: Tras 16 años de modelo a la carta y 10 años de modelo obligatorio, se avizora un avance parcial de la descentralización: se cuenta con un centro que organiza el territorio y un trazado claro en lo competencial y lo fiscal. No obstante, el vacío del gobierno intermedio y la consecuente falta de coordinación multinivel no permiten dar el salto cualitativo de la territorialización de las políticas públicas. Se deben fortalecer las capacidades institucionales de los GAD –y racionalizar sus recursos– con el mismo ahínco con el que se inició el proceso de desconcentración del Gobierno Central en el territorio. Adicionalmente, ello coadyuva a la estabilización de un escenario siempre probable –existente en varios casos– de polarización entre GAD locales y el Gobierno Central. Persiste, adicionalmente, una situación de asimetría territorial por la cual las regiones y ciudades “ganadoras” siguen sacando ventaja de sus oportunidades, mientras los gobiernos con mayores deficiencias expresan un rozago.

Barbara Hess, Directora residente, GIZ Ecuador

En el transcurso de los años de trabajo de la Cooperación Alemana relacionados al proceso de reforma del Estado y descentralización en Ecuador, se ha generado una relación permanente y cordial con el Gobierno Central. En este contexto, se ha producido una gran cantidad de conocimiento, metodologías y prácticas que han sido de utilidad para contribuir a la eficiencia y efectividad de la gestión pública.

Entre los aportes destacados se puede mencionar la implementación de los programas bilaterales: "PROMODE -Programa de Modernización y Descentralización del Estado-" y "Fortalecimiento del Buen Gobierno" durante el periodo 2006 - 2017. En lo concerniente a los Programas mencionados, se ha aportado a los siguientes resultados:

- 1) diseño de procesos de descentralización administrativa,
- 2) diseño de normas que han permitido impulsar los procesos de descentralización, así como al desarrollo y fomento de investigaciones con la academia, por ejemplo, debates que permiten discutir, analizar y fortalecer los procesos de descentralización en el país
- 3) fortalecimiento de capacidades técnicas de los funcionarios/as públicos/as, en especial aquellos que trabajan en los GAD, a través de:
 - a. identificación y relevamiento de buenas prácticas en la gestión pública,
 - b. desarrollo de comunidades de práctica y modalidades de gestión en red, como mecanismos de generación y transferencia de conocimiento,
 - c. asesoría técnica directa en servicios básicos como: agua potable, alcantarillado y manejo integral de los residuos sólidos y,
 - d. diseño e implementación de nuevas tecnologías para el fortalecimiento de capacidades a autoridades y técnicos de los GAD, para aumentar la cobertura de atención y fortalecer el proceso de transferencia de competencias al nivel local.

Una de las reflexiones más importante respecto de las perspectivas de la cooperación internacional en el proceso de descentralización del país en el contexto actual, es la necesidad de lograr un mayor impacto sobre el trabajo realizado con las contrapartes. Es decir, apuntar a que los resultados obtenidos abarquen espacios más amplios y se multipliquen en las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno. Para esto se requiere procesos institucionalizados y permanentes, una mayor articulación y coordinación con múltiples actores.

Para la Cooperación Alemana, la articulación multinivel es un eje fundamental, toda vez que apunta al trabajo coordinado con entidades del Estado del nivel central y local, de la misma forma, adquiere especial importancia pues permite responder a los requerimientos de asistencia técnica de los GAD y contribuir a la eficacia y calidad de los servicios públicos que se brindan en el territorio.

De manera complementaria, dentro de las perspectivas de asistencia técnica, se encuentra la voluntad de continuar apoyando programas para el fortalecimiento de capacidades, que vinculan a la academia con los GAD. Por ejemplo, el "Curso de Gestión Catastral" implementado a través de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE), la cual ha sido una experiencia con alto potencial de réplica, por su diseño metodológico, que implica procesos de formación en servicio y acompañamiento técnico desde la academia en el territo-

rio, y el acceso de los servidores públicos de los GAD a tecnologías de primer nivel para mejorar la planificación del desarrollo en el territorio.

Otro reto fundamental, es la generación de metodologías y herramientas que permitan a los GAD gestionar con éxito las competencias transferidas. Las agendas internacionales como la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana suscrita en Quito el año pasado; destacan el rol del nivel local para un desarrollo sostenible de los países. En concreto, se identifican a las ciudades como actores centrales para el avance de todos los países, tanto los que están en vías de desarrollo como los desarrollados.

La política de cooperación del Gobierno Alemán a nivel mundial hace especial énfasis en la implementación de estas agendas internacionales mencionadas. Por ello, la Cooperación Alemana en el Ecuador se centrará a futuro en el desarrollo de capacidades a nivel subnacional. Concretamente este año iniciará el programa bilateral denominado "Ciudades Intermedias Sostenibles", el cual busca la territorialización de dichas agendas internacionales.

Tomando en cuenta el contexto actual del Ecuador y el balance de la descentralización, creemos que es el nivel subnacional en el cual se puede generar un valor agregado en función los desafíos y compromisos del país en el marco de estas agendas.

Dra. Catalina León Pesántez, Vicerrectora de la Universidad de Cuenca

La organización territorial establecida en Ecuador desde el año 2008, sin duda alguna se fundamenta en un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Ha pasado una década de nuevas acciones descentralizadoras entre el Estado Central y los diferentes niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial rural, que han llevado ineludiblemente a considerar y evaluar los procesos locales, pues son éstos, finalmente los que constituyen las

cuencas han propuesto la eliminación de un gran número de ellos, por considerarlos unidades de gobierno no viables, hasta quienes sostienen que existen los recursos humanos y técnicos requeridos para que todas las administraciones locales se conviertan en unidades efectivas de gestión del desarrollo de sus territorios. En la práctica, ha primado el criterio de mantener los Municipios existentes y crear condiciones para su fortalecimiento en materia fiscal y administrativa, en un contexto de mayor autonomía política y de participación ciudadana". (José Arocena)

El proceso de descentralización en nuestro país, ha avanzado significativamente y generado cambios muy diversos, aunque muchos de ellos imperceptibles en el corto plazo, situación que vuelve evidente la necesidad de adelantar acciones tendientes a apoyar a las municipalidades en el fortalecimiento de su capacidad administrativa y técnica; pero también la presencia de un tejido social local denso y activo en tanto generador de iniciativas. Y, es aquí, quizás, donde el involucramiento de la academia, tanto en el debate, como en la investigación futura, deberá prestar mayor atención al rol de los actores locales, sus condiciones de emergencia y su articulación concreta con las políticas descentralizadoras, para tratar de llevar adelante un esfuerzo de reflexión que permita situar

esta temática en términos tales que el debate se vuelva posible y útil.

La descentralización político-administrativa en el Ecuador es una condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales. Por esto, si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político, administrativa y fiscal, únicamente se dará paso a un proceso de cambio institucional sin consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder.

Entonces, para se produzca efectivamente una transformación del sistema de gobierno, será necesario articular las reformas político, administrativas y fiscales generadas en el "centro", con las acciones originadas en la "periferia"; lo cual supone considerar la multiplicidad de iniciativas específicas que se originan en los ámbitos social,

económico o cultural y que frecuentemente se desarrollan en varios territorios al mismo tiempo.

En este contexto la academia tiene el desafío ineludible de crear nuevas ideas, iniciativas y estrategias para transformar la sociedad, partiendo de la concepción de la persona humana como ser social, en su relación con otros, pero también en la práctica de valores, capaces de despertar el respeto por el ser humano, en tanto fin último del saber y del progreso.

Las propuestas en el tema de la descentralización, deben apuntar a la búsqueda de sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo del principio de liberar la capacidad creadora de las sociedades locales, entendiendo por tanto que la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo.

...la academia tiene el desafío ineludible de crear nuevas ideas, nuevas iniciativas y estrategias para transformar la sociedad...

expresiones de una auténtica descentralización -que supone no solamente tomar posición sobre una forma de organización del territorio-, sino también, definir una estrategia de desarrollo.

Las posiciones sobre la descentralización apuestan prioritariamente a los niveles de gobierno locales -municipalidades- y van desde el extremo de



A continuación, se presentan los principales aportes recabados a partir de la de la sistematización de los debates realizados durante el mes de mayo de 2017 en las ciudades de Cuenca y Quito. Los resultados están organizados por los ejes (Político, Administrativo y Fiscal).

Cada uno de los ejes contó con la participación de académicos, autoridades, investigadores y técnicos especialistas; en los cuales se recoge las posturas y reflexiones de los panelistas y las conclusiones de las intervenciones a manera de retos y desafíos de la descentralización.

5.1. Panel 1: Eje Político de la Descentralización en el Ecuador

El proceso de descentralización en su dimensión política ha sido consustancial al proceso de democratización que los países de América Latina vienen desarrollando desde finales de los años 70 y principios de los 80, y con algunos antecedentes en la década de los sesenta. La descentralización en el ámbito político ha significado para el país en esta primera etapa, una redistribución del poder y una mayor competencia

para la toma de decisiones hacia las instancias de los GAD en el Ecuador. El eje político, tiene dos dimensiones fundamentales, por un lado, lo que significa en sí misma la 'autonomía' dentro de un Estado unitario, y, por otra parte, la facultad normativa que se expresa como la capacidad que tienen los GAD para regirse por normas propias, según lo establecido en el COOTAD,

Avances y dificultades de los GAD para ejercer su autonomía política.

* Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta Provincia del Tungurahua

En los modelos de descentralización (antes del 2007), como en el vigente a partir de la emisión de la nueva Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD, persiste el planteamiento de que "el 'centro' quiere ser siempre el 'centro' y no existe la voluntad política para descentralizar". Lo anterior se manifiesta en si la descentralización es un medio, por ello, hay que volver a reflexionar sobre lo

enunciado en la Constitución, "...como parte del modelo de gestión del desarrollo económico y social del Estado ecuatoriano, unitario y descentralizado".

Por otro lado, una de las dificultades se ha centrado en pensar que las provincias no tienen capacidades, ni intelectuales, ni técnicas, ni prácticas para implementar la descentralización.

Panelista: Fernando Cordero
Investigador, Universidad de Cuenca

A partir del año 2006, ha existido un marco jurídico para ejercer la autonomía política. Hoy la Constitución ecuatoriana es pionera en muchos temas de descentralización.

La reflexión sobre los resultados actuales del proceso de descentralización, señalan entre diversos factores, a la falta de voluntad política de los Alcaldes para asumir las competencias que la Constitución establece; al menos en lo referente a sus competencias exclusivas y obligatorias.

Panelista: Carlos Castro,
Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

La Constitución del Ecuador en el Art. 238 establece jurídicamente la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; lo cual despertó una expectativa de transformación democrática del Estado en el territorio como estrategia para alcanzar el desarrollo.

Algunos GAD, desperdiciaron la oportunidad de ejercer una autonomía política en el sentido pleno de esta categoría y efectivamente constituyó una novedad institucional; sin embargo, no existió la madurez política para ejercer sus potestades como gobiernos locales, a pesar de que el COOTAD establece su autonomía política en el Art 5.

La autonomía política se ejerce y se disputa, es una actitud de lucha. No es un tema de concesión, la descentralización es un tema de poderes y de correlación de fuerzas en función de las legítimas aspiraciones del pueblo.

De otra parte, una de las manifestaciones de los GAD, es que algunos de ellos han evadido, su responsabilidad de asumir competencias acogiéndose al paternalismo del Estado.

Han existido otros obstáculos, entre ellos la actitud 're-centralizadora' del Estado y la expedición de ciertos mecanismos por parte del Gobierno Central, que en la realidad han impedido una descentralización efectiva. La responsabilidad respecto a la descentralización es compartida por los dos niveles.



Los elementos fundamentales de las CTI es si esta necesidad nació realmente de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, y la definición del proyecto de ley sobre límites territoriales en el Ecuador que termina por enterrar la definición de CTI, lo cual pueden contraponerse a una CTI cuyos límites vayan más allá de la parroquia del cantón y la provincia.

Panelista: Fernando Cordero
Investigador, Universidad de Caoncha

Hay territorios en donde la población mayoritariamente se identifica como indígenas. Por ejemplo, Guamote, lo cual sería suficiente para que se auto-determinen para ser una CTI. Sin embargo, esto no se ha dado en la práctica, ante lo cual surgen dos hipótesis: i) no lo han solicitado porque no lo necesitan, ya que las competencias como Alcaldes son suficientes; y ii) hay obstáculos que están más allá de lo que dice la Constitución, porque no hay una unidad política que permita plasmar en concreto lo que establece la Carta Magna. Lo propio podría suceder para los Prefectos, que con tanto entusiasmo arrancaron el proceso de regionalización, a lo mejor meditaron bien y se dieron cuenta que crear regiones era una especie de suicidio para las Prefecturas.

Panelista: Carlos Castro
Presidente del Colegio de Abogados del Azuay

Hay la necesidad de relanzar la organización del Estado y la necesidad de un gobierno verdaderamente descentralizado, ello porque hay una enorme distancia entre lo que la Constitución ha señalado y lo que efectivamente se ha hecho en nuestro país.

Es necesario asumir los principios y normas constitucionales relacionados con el modelo de ordenamiento territorial del país y derogar aquellas normas reglamentarias que atentan contra la autonomía política de los GAD, transferir en el más corto tiempo las competencias y los recursos a los GAD de conformidad a la Constitución y a la Ley.

El respecto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, es indispensable.

Es imprescindible que los GAD asuman sus responsabilidades, se liberen del tutelaje del Estado Central y hagan respetar su autonomía política.

5.2.

Panel 2: Eje Administrativo de la Descentralización

5.2.1.

Competencias entre los diferentes niveles de gobierno: Modelo de descentralización establecido en la Constitución y el COOTAD

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa de Pasajeros Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

La descentralización no puede ser tomada como un fin en sí mismo, desde la perspectiva de la ciudadanía lo importante no es el nivel de gobierno que presta un servicio, lo que interesa es que la población tenga servicios públicos con oportunidad en el acceso y con la calidad adecuada, y que evidentemente los ciudadanos puedan participar en la planificación, monitoreo y evaluación de estos servicios. En el país, existe una redistribución desigual del poder y eso quiere decir que la generación de políticas públicas presenta complicaciones relacionadas con transferir ese poder a los otros niveles de gobierno, afectando el traspaso de competencias.

En esta línea, luego de treinta años de recorrido del proceso de descentralización que ha sido largo, complicado y difícil, y donde claramente ha transcurrido las dos etapas mencionadas en el estudio de la FLACSO; existe un tema común que no es sólo la forma de generación de la política pública sino también las implicaciones de la voluntad política, así se distinguen dos modelos:

i) La 'descentralización a medida o a la carta' en donde ejercer las competencias vinculadas a los servicios públicos en el nivel local; era voluntario para los gobiernos subnacionales y obligatorio para el Gobierno Central.

ii) A raíz de la Constitución del 2008, una descentralización 'obligatoria' en donde hay una clara definición de los roles y funciones, y un avance en la definición de las competencias por niveles de gobierno así como, el costeo de esas competencias; sin embargo, en la práctica se sigue dependiendo de una voluntad política en donde el modelo planteado en la Constitución y el COOTAD, se traduce en un ejercicio de desconcentración y no de descentralización.

Al final del día, el balance y el gran reto, es cómo generamos políticas públicas que permitan la puesta en marcha y el ejercicio de la participación ciudadana en función de las necesidades de la gente, que se refleje en una clara voluntad política e intervenciones concretas que permitan alcanzar la cobertura y la calidad de los servicios.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

El COOTAD define la descentralización como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias, con los debidos recursos tanto en el tema humano, financiero, material y tecnológico desde el Gobierno Central hacia los GAD. Lamentablemente, el traslado de competencias no se ha dado con los debidos recursos. En el escenario actual del país se ha consolidado la descentralización mirada desde el eje administrativo, el tema político y fiscal ha quedado rezagado.

El modelo de gestión que señala la Constitución, reorganiza el sistema de competencias en los diferentes niveles de gobierno, dejando claro qué hace el Gobierno Central y los otros niveles de gobierno. Sin embargo, la existencia de frágiles GAD's, ha limitado aplicar tanto la norma constitucional como lo que establece el COOTAD. También hay que resaltar, la poca atención que se ha otorgado a la participación ciudadana, donde la ciudadanía poco o nada se ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a los servicios prestados por el Estado y que deberían ser brindados por el nivel de gobierno más cercano. Actualmente, se evidencia la ausencia de políticas públicas efectivas para consolidar el proceso de transferencia de competencias y la consecución de la equidad en la entrega de servicios públicos en los territorios.

Municipios como Quito, Guayaquil y Cuenca probablemente si estarán en condiciones de recibir ciertas competencias, pero qué pasa con otros más pequeños donde las condiciones, habilidades y destrezas no permitir asumir ciertas competencias; lo que refleja una ausencia de una política pública clara para la transferencia de las competencias.

La descentralización que hoy en día han asumido la mayoría de los GAD se reviste de una declaración semántica, que para concretarse requiere de inversiones locales que no estén supuestas a devolución y que, por lo tanto implican que los GAD deban sacrificar ciertas acciones que venían desarrollando con eficiencia, perjudicando la prestación de los servicios públicos, con una duplicación de esfuerzos.

Panelista: Belisario Chimborazo,
Alcalde del GAD Municipal de Cañar

Resalta la experiencia de los pueblos y nacionalidades, que vienen debatiendo la forma para ser incluidos en el Estado, lo cual, se vincula a la lucha de pueblos y nacionalidades para ser parte de la democracia, asumiendo espacios políticos de la administración. Sin

embargo, en el ámbito rural la realidad es compleja por la ausencia o limitación de recursos. En particular, la Municipalidad del Cañar, ha delineado un modelo de gestión que permite incluir una real participación ciudadana, por ejemplo: los presupuestos participativos.

5.2.2.

La descentralización de competencias: articulación operativa

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

En los últimos diez años se ha recuperado la institucionalidad del Estado, que claramente se había perdido a través de los distintos momentos de crisis políticas del país, en donde se deslegitimó el gobierno y se fortaleció en ese primer periodo la capacidad de algunos GAD. Sin embargo, en este último decenio lo que se ha visto una fuerte presencia del Gobierno Central en el territorio; mediante la desconcentración de los servicios públicos.

Ha existido una mejora en cuanto a ampliar la cobertura de varios servicios, se ha concretado avances en el tema de construcción de infraestructura, y ha existido una clara demostración de un ejercicio de desconcentración en el territorio.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

El tema central son los recursos, por ello la transferencia de competencias debe nacer de la necesidad de cada territorio y surgir en función de la capacidad real y operativa de los GAD, para asumir de manera sostenible y responsable la prestación del servicio que le es descentralizado.

Ejemplo: Cuenca asumió a partir del 2012 el 100% de la competencia de Tránsito y Transporte, sin embargo, se ha transferido toda la competencia, pero no se transferido la totalidad de los recursos. Cuando se mira a los GAD como entes capaces de tomar nuevas responsabilidades, éstos asumen erogaciones económicas que no se recuperan y que posteriormente traen consecuencias, por la falta de apoyo fiscal del Estado Central. Paralelamente, al asumir las competencias los Municipios deben adaptarse a las condiciones y exigencias nacionales.

Panelista: Belisario Chimborazo,
Alcalde del GAD Municipal de Cañar.

Los problemas son comunes en los diferentes cantones, una primera estrategia lo constituye las mancomunidades de cantones vecinos para la prestación de servicios básicos.

En cantones pequeños es difícil que todas las competencias se puedan abordar con eficiencia, entonces por ejemplo, la mancomunidad del Pueblo Cañari (Tambo, Suscal, Biblián y Cañar), y se creó la Empresa Mancomunada para el aseo integral del Pueblo Cañari y manejo eficientemente los desechos sólidos.

5.2.3. Problemas y retos de la coordinación multinivel en la transferencia y ejecución de competencias

Panelista: Alexandra Pérez Salazar,
Gerente Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito.

Específicamente desde la Constitución del año 2008, la funcionalidad del proceso de Descentralización implicó necesariamente que sea completo y coordinado con los cinco niveles de gobierno, uno de esos cinco niveles evidentemente es la región. Las nueve regiones, hasta el momento no se han implementado, incluso en el proceso de construcción de la Constitución de Montecristi, se habló de que se iban a delimitar para ponerlas en práctica; pero en términos generales no se ha logrado, ese es otro de los problemas que se tiene. En este sentido, uno de los desafíos es repensar este nivel intermedio de gobierno, cuya creación ocasionó a los GAD Provinciales un debilitamiento político y contribuyó también a mermar sus recursos fiscales, en la medida que se tenía que implementar los gobiernos regionales, como un nivel de coordinación entre el nivel nacional y los distintos niveles locales.

Se debe considerar, que en el proceso anterior, es decir en los primeros dieciséis años (refiriéndose al proceso de descentralización), también se evidenció una debilidad de los GAD Provinciales; justamente por esa falta de voluntad política. Por ello, es momento de replantear como uno de los grandes desafíos que se tiene en la actualidad, si realmente la concreción de un nivel intermedio de gobierno se puede llevar a la práctica, esta reflexión debe incluir la definición del rol y cuáles son sus competencias reales.

Panelista: Cecilia Chacón,
Viceprefecta de la provincia del Tungurahua.

La descentralización es efectiva cuando haya un ejercicio coherente de voluntades políticas y de comprensión real de lo que implica la descentralización del poder; de tal forma que los mandos medios no generen una serie de trámites y requisitos.

El desafío fundamental del ejercicio multinivel y de desarrollo, es que comprendamos que la instancia rectora siempre va a hacer instancia rectora. Los GAD no le queremos quitar ese rol y lo respetamos, lo que se requiere es la eficiencia de trabajo con los territorios, no se necesita duplicación de oficinas, de la burocracia del nivel central en lo local, se requiere simplificar los trámites y los productos.

Otro de los retos de la coordinación multinivel, es crear condiciones favorables de confianza, en elevar capacidades técnicas; fundamentar la descentralización en decisiones propias y que se acelere el proceso de transferencia con los recursos necesarios para implementar adecuadamente los servicios públicos en los territorios.

Panelista: Ruth Caldas,
Presidenta de la Asociación de Municipalidades del Azuay (AMA)

Existe un vacío en la coordinación multinivel, que limita la clara definición que por norma constitucional ha sido establecida, y ahí se está desestimando las propias bondades y ventajas que tienen los distintos territorios.

Los GAD y el Estado Central tienen diferencias políticas; que provocan una deficiencia en la calidad de los servicios públicos, una duplicación de esfuerzos, atentando contra el Buen Vivir que afirma la Constitución.

Las restricciones de los gobiernos locales en torno al acceso a información nacional sobre recursos que corresponden a los GAD, es limitada. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Tránsito, hace las recaudaciones de tránsito que finalmente se revierten a los GAD a través de transferencias, pero no hay acceso a una base de datos que permita contrarrestar si el valor que están entregando es exactamente el mismo que corresponde de acuerdo a la recaudación.

Una de las reflexiones más importantes en los procesos de descentralización y reforma del Estado, es entender en qué medida la transferencia de competencias ha estado acompañada de la asignación de recursos, los cuales provienen de dos fuentes: i) Del Estado Central hacia las instancias subnacionales, y, ii) De la capacidad que tienen los GAD para generar recursos propios.

En cuanto a la transferencia de nuevas competencias, ésta se realizó en algunos casos como los de la competencia de 'Cooperación Internacional' sin recursos, pero en otros casos, como el de 'Riego' y 'Tránsito y transporte' que se transfirieron con costeo de competencias en base a gastos históricos, más las potestades tributarias sumado a algunos cobros de tasas y tarifas en ciertos territorios. A nivel de cifras se puede mencionar que en el año 2000, se tenía menos el 1,9 % del PIB en transferencias para los GAD, llegando a un punto más alto en el año 2011 al 2013 con el 3,6%; y obviamente a raíz de la caída de los precios del petróleo, ha



