



AGOSTO 2015

NECESIDAD Y PARTICULARIDADES DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN OBLIGATORIA Y PROGRESIVA PROPUESTO EN ECUADOR

Jorge Armado Zula Cujano

Ingeniero en Comercio Exterior

Magister en Administración Pública

Profesor Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH)

jzula@hotmail.com

Laura Yesseña Castillo Guilcapi

Licenciada en Auditoria y Contabilidad

Magister en Administración Pública

Profesor Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH)

Lauritayes12@yahoo.es

Resumen

Ante la diversidad de criterios existentes en cuanto a la aplicación en Ecuador del modelo de descentralización obligatoria y progresiva, resulta importante analizar las particularidades que presenta y su comparación con modelos aplicados anteriormente. En el presente artículo se analizan las diferencias de enfoque del modelo de “descentralización a la carta” propia del ordenamiento jurídico anterior en Ecuador (Constitución Política del Ecuador de 1998), respecto al nuevo modelo de descentralización obligatoria y progresiva y su impacto en la autonomía política, administrativa y financiera en los niveles locales de gobierno Establecida en la Constitución aprobada mediante referendo del año 2008. De la misma manera se evalúa la necesidad de establecer en el país del modelo de descentralización obligatoria y progresiva.

Los métodos utilizados para la elaboración de este trabajo fueron, fundamentalmente: Histórico-Lógico y el Analítico - Sintético.

Palabras claves: establecer, autonomía, modelo, niveles locales de gobierno.

Necessity and features of the model of decentralization progressive and compulsory proposed in Ecuador

Summary: The paper discusses the differences of approach to the model of decentralization to the letter of the previous legal system in Ecuador, with respect to the new model of mandatory and progressive decentralization and its impact in the political, administrative and financial autonomy at local levels of Government.

Key words: decentralization, autonomy, model, local levels of Government.

Introducción

La reforma de la estructura centralista del estado fue una tarea en América Latina y especialmente en Ecuador, donde el centralismo concentró el poder político y la inversión pública y privada en el marco de una estructura tripolar; o sea, Quito, Guayaquil y Cuenca. Como parte de esta reforma, la Constitución de 1998, consolidó el modelo de descentralización a la carta, donde se otorgaba la facultad a los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, por libre iniciativa, la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, que solo en este caso lo asumía como una obligación.

Sus principales limitantes fueron: la voluntariedad de la descentralización para los gobiernos seccionales y no establecer las garantías para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia requerida. Como alternativa al modelo de descentralización a la carta, en el año 2008 se emite una nueva Constitución, que propone un modelo basado en el ejercicio de competencias exclusivas y obligatorias para los diferentes niveles de gobierno.

El nuevo modelo de descentralización establece los denominados gobiernos autónomos descentralizados (GAD's), un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la necesidad y las particularidades del nuevo modelo de descentralización obligatoria y progresiva en Ecuador, estableciendo las diferencias de enfoque respecto de la descentralización a la carta propia del ordenamiento jurídico anterior.

Desarrollo

Centralismo proviene del latín centra, un solo lugar y lismo, persona, es el sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos a quienes afecta. El centralismo es un modelo de gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el gobierno central.

Los estados modernos, para consolidarse y evitar su desintegración, requirieron de un centralismo fuerte, promovido desde las propias instancias del poder político. No obstante, en la actualidad existe un hecho indiscutible a nivel global: el gobierno central del estado no está en capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios; tarea que, de hecho o de derecho, va siendo asumida por los niveles de gobierno locales.

Según el intelectual y ex presidente del Ecuador el Dr. Rodrigo Borja, centralismo es:

La tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado (...), es la acción y efecto de centralizar, y en el ámbito político, es la forma de organización estatal en que las principales competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dependían de los

órganos centrales de gobierno, con jurisdicción en todo el territorio nacional. (Borja, 2002:144)

El centralismo en el Ecuador, concentro en el Gobierno Central competencias y recursos relacionados con la atención de las necesidades de la población en detrimento de los gobiernos autónomos descentralizados y, por otra, permitió el ejercicio de esta concentración en el marco de una estructura espacial tripolar, en el que las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, concentraron el poder político y la inversión pública y privada generando una desigualdad social del resto del territorio nacional.

Desde una perspectiva histórica, se puede sostener que el centralismo entendido como la concentración de poder político, económico y administrativo en ciertas ciudades que afecta a la periferia- significó para amplios sectores sociales urbanos y rurales la posibilidad de incorporarse al desarrollo y de mejorar su nivel de vida. Por otro lado, desde 1960, se inició un proceso inédito de concentración de la riqueza en la historia ecuatoriana (Ayala, 2003:19).

El centralismo obedece a un momento clave en Ecuador, nació con un estado fuerte, tras la independencia, con capacidad de gestión, lo que era necesario para atender la diversidad territorial y cumplir el rol de articulador, en una época en la que proliferaba el peligro de fraccionamiento por rivalidades regionales y ambiciones de poder de los caudillos. Con relación al tema, es importante señalar que al inicio de la República hubo constituciones acentuadamente descentralizadoras, casi localistas en materia administrativa, como ocurría con las de 1845, 1850, 1859; y otras demasiado centralistas, como las de 1843 y 1869.

Sin embargo, en las constituciones de 1876 y de 1884 se llega a un equilibrio entre esas posiciones. Pero en 1958, se pusieron nuevamente en debate estas ideas, con el pretexto de la discriminación económica.

A fines del 2000 y principios de 2001, se volvieron a manifestar muchas de aquellas expresiones y se interpretó la descentralización, únicamente como transferencia permanente de funciones y recursos desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales autónomos.

Una de las expresiones más centraliza-doras de la historia, se produce con la Revolución Liberal, encabezada por Eloy Alfaro, donde el estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita, asumió también un mayor inversión en obras públicas. Esta tendencia tuvo como antecesores a los gobiernos de Rocafuerte y García Moreno, que consideraban la centralización necesaria para consolidar y modernizar el país.

No obstante ya, a principios de los años 90, se rebeló claramente que el modelo centralista, concebido en términos de sostener la unidad nacional requiere de pro-fundos cambios. Al centralismo se lo culpó de todos los males del país, lo que fue escenario propicio para dar inicio a las políticas neoliberales.

Dentro de la política de gobierno del Ecuador es importante analizar la descentralización que se constituyó en un aspec-to de interés en buena parte del periodo denominado democratizador (1980-2008), relacionado de manera directa con los niveles subnacionales en el plano de la gestión, aunque se centró en un enfoque administrativo que no modificó sustancial-mente el gobierno del territorio.

La descentralización implica la distribución del poder político en el territorio, problemática que, necesariamente, conduce al debate sobre las particularidades del Esta-do unitario, el Estado federado y sus variantes.

Al respecto, Pérez, E. (2009) señala que: “Según la doctrina tradicional, los Estados pueden ser unitarios o federales. Las realidades políticas del siglo XX añaden a esta clasificación: El Estado regional (Italiano) y el Estado autonómico (España)” (p. 262).

Aunque puede resultar simple establecer las características y diferencias entre ambos tipos de estado, resulta una tarea complicada establecer las fronteras entre el Estado unitario, o el Estado federado, y un Estado organizado bajo el régimen de regiones o autonomías.

Borja, R. (2007) al respecto expresa que:

Entre los modelos de federalismo y unitarismo puros existe una gama de Estados federados atípicos, ya porque tienen particularidades diferentes en su organización, porque han aplicado fórmulas parciales de descentralización jurídico-política. España es uno de ellos. En su Constitución de 1978 (...) no se menciona la palabra federal o Estado federal, pero en la práctica ha implantado una estructura territorial de poderes que es federal. Sus comunidades autónomas tienen la facultad de dictar sus propias leyes, recaudar sus tributos y gobernarse por sí mismos. (p. 34)

Pérez (2009) por su parte, añade que:

La distinción entre el Estado federal, el unitario regional italiano y el unitario de la autonomía española, se sustenta más en su origen histórico que en los mayores o menores poderes que pueden ostentar los Estados miembros del Estado federal o las regiones o comunidades autónomas. (p.104)

El modelo español, para Borja, es un Estado federal atípico, mientras que para Pérez, más bien, es una variante de Estado unitario.

Para Guzmán (2001) el carácter del Estado español y su régimen de autonomías vigentes es:

Una especie de Estado compuesto. Que si bien no rompe completamente con el Estado unitario, permite la más amplia descentralización posible, al punto que las entidades territoriales denominadas comunidades autónomas obtienen competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, compartiendo equilibradamente el poder con el Estado central.(p. 90)

En Ecuador la primera Constitución del período democrático, se originó en 1978, donde, en lugar de convocar a una asamblea constituyente, la dictadura creó comisiones para preparar el nuevo texto constitucional, adoptado por referéndum.

No obstante, esa Carta Magna tuvo algunas innovaciones en términos sociales y políticos, como: permitir el voto a los analfabetos, la necesidad de pertenencia a partidos políticos para la candidatura, la consagración de libertades y avances en materia de derechos sociales, reafirmación del rol del Estado en la planificación, monopolio estatal en la producción y pro-visión de bienes y servicios y el papel estatal de las políticas sociales, entre otras.

Esta constitución (1978), rigió la vida en Ecuador durante varios años y paralelamente en América Latina el neoliberalismo fue tomando fuerza, aunque se impulsó a partir del denominado Consenso de Washington, que en esencia constituyó un listado de políticas económicas consideradas durante los años 90 por los organismos internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C., como alternativas para “lograr el crecimiento de los países latinoamericanos”

Esta propuesta económica, que después se pretendió complementar con las medidas emanadas del llamado Post Consenso de Washington (para un total de 14), fracasó en general en América Latina.

En ese entramado, se aprueba en Ecuador la Constitución de 1998, que en su momento fue una de las más avanzadas de la región por el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, aunque consagró un modelo de libre mercado que impidió la equidad social y debilitó al es-tado, quitándole la capacidad de garantizar esos derechos.

Además no fueron reformados, los problemas entre la democracia y el estado, tales como: el régimen presidencialista, la re-presentación política, el rol de las fuerzas armadas, el ordenamiento territorial y la deficiencia del sistema judicial, siguieron siendo puntos críticos

en el Ecuador y cada día más se convirtieron en problemas que conllevaron a un deterioro de la imagen del país ante organismos internacionales y el mundo entero.

Esta incongruencia es explicada, por un lado, por la correlación de fuerzas vigentes en el seno de la Asamblea Constituyente de 1998, donde predominaban poderes económicos expresados en los partidos de derecha y centro y, por otro lado, por las estrategias de un movimiento social organizado y fuerte (movimiento indígena y de mujeres, entre otros).

Con respecto a la descentralización a la carta, pretendida en la constitución que abrazaba el modelo neoliberal, Hueber (2009) planteó “que a pesar de los avances normativos en derechos adquiridos a nivel constitucional, las élites políticas no generaron los cambios legales e institucionales necesarios para su garantía”.

El modelo de “descentralización a la carta” resultó un fracaso, en realidad no funcionó, pues nunca existió responsabilidad social en los gobiernos seccionales autónomos a la hora de solicitar las competencias y, más bien, primó el carácter utilitario y aislado de estas decisiones; tampoco existió la decisión política del gobierno central para impulsar el proceso de descentralización y cumplir con la obligatoriedad de transferir las competencias y recursos solicitados, conforme el marco constitucional vigente establecía.

Aparentemente, todas las competencias eran susceptibles de ser descentralizadas hacia los gobiernos seccionales, con excepción de aquellas que claramente excluía el artículo 226 de la Constitución, es decir: la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

No obstante, según criterio de Verdesoto (2006) en esa época, a partir del supuesto de que aquello que no fue excluido por la Constitución, es descentralizable, la reforma estatal ecuatoriana consistió en un asedio voluntarista por parte de los organismos subnacionales que

no se concretó; se generalizó la anarquía para la solicitud de competencias, siendo inocultables los deseos de acumulación del poder institucional.

Con relación a esto, un estudio del ex Consejo Nacional de Modernización del Estado en el año 1998 señala que el modelo de descentralización a la carta, dependió de la voluntad, tanto del transfi-riente como del receptor de la competencia pues tomó en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos locales (que asumieron solamente aquello para lo cual se sintieron capaces), y se ajustó a las realidades de cada localidad (se asumió solamente las competencias que interesan). Las cinco principales deficiencias que establece la citada investigación, y que se consideran válidas para esta investigación, son: a) La voluntariedad; b) La dispersión de la administración; c) El aumento de los costos en la prestación de servicios; d) Los altos costos de transacción; y e) Inequidad entre gobiernos locales.

Es importante el criterio de Castillo (2008), cuando expresó:

El proceso de descentralización del que tanto se ha ha-blado en esta última década en el Ecuador, se encuentra en realidad agotado y desprestigiado. Nadie cree ya en la descentralización sino como argumento para reclamar rentas y transferencias del Gobierno Central. El mecanismo introducido por la Constituyente de Sangolquí ha venido dando oportunidad a la aplicación selectiva y centralista de una descentralización por parches inconexos y contradictorios, que han acabado por complicar y desarticular aún más la estructura del Estado. (p.103)

Como consecuencia, otro de los graves problemas del fracasado modelo de descentralización a la carta es haber sostenido una permanente superposición de competencias y atribuciones, no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos. Al respecto, el estudio del ex Consejo Nacional de Modernización del Estado identificó tres problemas principales en este ámbito, que lamentablemente todavía subsisten en la actualidad.

Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo).

A pesar de que la Constitución de 1998 declaraba la necesidad de eliminar este fenómeno, el problema subsistió.

La existencia de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales, originó un conjunto de problemas que no fueron resueltos de manera satisfactoria. De modo especial se puede anotar la superposición de competencias y atribuciones entre las gobernaciones y los consejos provinciales, así como entre aquellas y los municipios.

Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de representación.

Dentro del mismo régimen de representación (Régimen Seccional Autónomo) se presentaron problemas de superposición, debido a que los organismos correspondientes actuaron sobre las mismas jurisdicciones territoriales (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales). También en este caso, la Constitución de 1998 pretendió, sin éxito, eliminar estos problemas.

Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular. Debido al origen democrático representativo de las diferentes autoridades del Régimen Seccional Autónomo, se produjo un enfrentamiento de legitimidades, alimentado además, por la superposición de competencias. Inclusive, esto se observó dentro de una misma institución y no solamente entre autoridades de diversas instituciones. Así, no solamente se produjo el conflicto de legitimidades entre prefecto y alcaldes de los cantones de una provincia, sino también entre prefecto y consejeros, así como entre el alcalde y los concejales, que dotados de una misma legitimidad de origen, se enfrentaron frecuentemente en el ejercicio de sus funciones.

La SENPLADES, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se refería del fracaso del modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización que vivió el Ecuador en esos

años, señalando como sus principales limitaciones: la discrecionalidad y la falta de voluntad política.

Agrega que la descentralización, al acercar la toma de decisiones a la población, puede contribuir a la democracia y a la transparencia de la gestión pública, promocionando la racionalidad y la eficiencia administrativa de la acción estatal en el territorio; sin embargo, el avance del proceso de descentralización se ha visto limitado por un modelo "optativo" para los gobiernos seccionales y obligatorio para el gobierno central y por la forma de negociación uno a uno para el traspaso de responsabilidades y recursos.

Al respecto, sostiene Coraggio (2011) que hoy en día:

No hay espacio para modelos universales, llave en mano, como pretendía el Banco Mundial. Tampoco debe ser nuestro objetivo buscar modelos replicables. Apenas ciertos lineamientos estratégicos y una fuerte inversión en el desarrollo de las capacidades de acción-reflexión-acción, incorporada en redes de organizaciones democráticas: de gobierno, de producción autogestionaria y cooperativa o al menos cooperativamente competitiva.(p.88)

Según el criterio de varios autores:

En el contexto actual de la crisis capitalista, es importante aprovechar la coyuntura para repensar la realidad en forma creadora y utópica, dado que los modelos del centro se encuentran también en crisis.

Al parecer, es el tiempo de la formulación de utopías que puedan remplazar el pensamiento único y desde esta perspectiva, son importantes todos los esfuerzos encaminados a abrir las discusiones sobre las alternativas a la economía de mercado.

Pero también es necesario que, a partir de una reflexión profunda sobre la heterogénea realidad latinoamericana, se demuestre la capacidad de elaborar respuestas sustentadas

para superar el costo o mal hábito latinoamericano de aplicar mecánicamente las recetas que nos vienen del norte. (Martínez, 2009:107-113).

En Ecuador, el neoliberalismo y la particular forma oligárquico/prebendal aplicada, contribuyó no sólo a erosionar las bases económico/públicas de la estructura social del Estado, sino que impidió la conformación de una democracia con igualdad de derechos y la participación de todos para la construcción y distribución de la riqueza en igualdad de condiciones.

En este contexto y como parte de la búsqueda de alternativas para la salida de la crisis, se produce el ascenso de gobiernos progresistas en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil que realizaron reformas del statu quo, tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la población, promoviendo el emprendimiento en todos los órdenes de una realidad social marcada por el desempleo, la pobreza, la inseguridad, la desatención pública, la concentración de la riqueza, la injusticia y la corrupción.

En dicha situación, en noviembre de 2006, Ecuador ingresó al grupo de países de América del Sur llamados de nueva izquierda, luego de una dura etapa de modelo neoliberal, sobre todo en la década de los 80 y 90 del siglo XX, que devino en la depredación de los recursos públicos.

Esa nueva izquierda proviene del:

Generalizado descontento con el modelo, en el marco de una cada vez mayor situación de desgaste de éste y pérdida de su protagonismo, motivado tanto desde las dificultades de mantener mercados más amplios y permanentes, a escala mundial, como de los desencuentros con los necesarios equilibrios políticos y de los derechos ciudadanos, tanto en esa misma escala planetaria como la local-nacional. (Ibarra, 2006:3)

La nueva izquierda ecuatoriana ha llevado a cabo, desde su ascenso al gobierno, una serie de acciones políticas, legislativas y ejecutivas identificadas como “Revolución

Ciudadana”, destinadas a emprender la construcción de una nueva sociedad, regida por los principios y lineamientos de lo que se ha llamado “Socialismo del Siglo XXI” y que a partir de octubre de 2008, con la aprobación de la nueva Constitución, se definió como “Buen Vivir”, (aprobada en Asamblea Nacional Constituyente entre noviembre 2007 y julio 2008, y por el 70% de los electores mediante Referéndum).

La Constitución del 2008 es la veinteava del Ecuador y plantea cambios en lo social, económico, productivo y ambiental e introduce la noción del Buen Vivir, como una pieza clave en la definición ideológica que orienta el nuevo marco constitucional de la gestión pública y está basada en valores éticos y principios que marcan la construcción de una sociedad justa, libre y democrática.

El discurso del *Buen vivir* aparece en América Latina al final de los años de 1990, potenciado por tres grandes factores:

Uno.- Los movimientos sociales latinoamericanos de dicha década, particularmente el movimiento indígena contra los modelos neoliberales;

Dos.- La convergencia entre estos movimientos y las ideologías de movimientos globales, especialmente los anti-globalización, alter-globalización y ambientales;

Tres.- Más generalmente, el desencantamiento con el ideal del desarrollo. Según Gudynas y Acosta (2011), el *Buen vivir* se define como una “oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano, en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo” (pp. 103-110).

Es un discurso que, ciertamente, aún está en construcción y en busca de legitimidad, pero, de aquí en adelante, se afirma como parte de una corriente crítica frente a las ideologías del progreso, de la racionalización y del universalismo, propias de la modernidad europea. En este sentido, el discurso del *Buen vivir* aporta una nueva mirada acerca de los desafíos del

desarrollo sostenible: el más reciente avatar del discurso del desarrollo, concebido con el propósito de amortiguar las críticas que denuncian las deficiencias socioeconómicas y ambientales evidenciadas por éste último.

El concepto de “*Buen vivir*” o “*Vivir bien*” es una extrapolación del concepto quechua de *Sumak Kawsay*. Sin embargo, esta transposición es reductora y no puede dar cuenta del espesor semántico del concepto original, que en la cosmología indígena es un principio de vida, de plenitud, así como una guía para la acción. Nociones similares se encuentran también en los pueblos Aymara (“*Suma Qamaña*”), Guarani (“*Ñandereko*”), Ashuar (“*Shiir waras*”) y Mapuche (“*Küme Mongen*”) (Jiménez, 2011:40).

Todos los pueblos indígenas originarios contemplan aspectos comunes sobre el *Buen vivir*, que puede (podemos) sintetizarse como “vivir en plenitud, saber vivir en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia y en equilibrio con toda forma de existencia en permanente respeto” (Huanacuni, 2010:98).

A partir de sus orígenes autóctonos, el *Sumak Kawsay* fue teorizado en la esfera académica y traducido en principios normativos que, incipientemente, han ido permeando la esfera política, especialmente en Ecuador y Bolivia, dos países latinoamericanos que conservan una mayoría poblacional aborígen que se identifica fuertemente con sus tradiciones ancestrales.

A partir de la década de 1990, los proyectos políticos neoliberales, por entonces dominantes, comenzaron a enfrentar fuertes reacciones populares en varios países latinoamericanos (Yashar, 2005:103).

En estos procesos, las comunidades indígenas, organizadas a niveles nacional (ej. la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, CONAIE, desde 1986 o la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB, desde 1982) y, más recientemente,

regional (Coordinado-ra Andina de Organizaciones Indígenas. CAOI, desde 2006), se convirtieron en actores políticos imprescindibles para la construcción de Estados renovados.

El surgimiento de estas voces indígenas resulta no sólo de un empoderamiento de las comunidades autóctonas de los países andinos, sino también de la afinidad de sus cosmovisiones con las ideologías de diferentes movimientos sociales globales contemporáneos, particularmente los movimientos alterglobalistas y ambientalistas. De tal modo, desde sus experiencias particulares, los movimientos indígenas latinoamericanos de finales del siglo XX entran a participar del debate global que nace de la crisis mundial.

Con la aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución ecuatoriana en octubre de 2008, se ha vivido una transición institucional, el concepto calidad de vida ha sido reemplazado por el Sumak Kawsay (buen vivir - vida digna - vida plena) que como categoría simbólica de-nota la cosmovisión de los pueblos ancestrales, un equilibrio entre las comunidades y la naturaleza.

Desde un punto de vista filosófico, el Buen Vivir se entiende como una meta que no se halla totalmente vinculada a lo económico. “Esta concepción implica que la economía cobra una dimensión diferente al crecimiento económico y a la acumulación capitalista. El Sumak Kawsay o Buen Vivir irrumpe y cuestiona la lógica capitalista y su individualismo inherente” (Ramírez, 2008).

“El concepto de Buen Vivir obliga a reconocer, comprender y valorar unos a otros, a fin de posibilitar el florecimiento, la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido” (Fander, 2008:12).

En la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre en el mundo occidental.

Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. Desde la concepción indígena lo que se busca es el Buen Vivir, que constituye una categoría en permanente construcción y reproducción.

Cuando se habla del Sumak Kawsay, se está hablando de un concepto que “reivindica los componentes colectivos de la organización social y de un sistema de felicidad en que la empatía colectiva es un medio y un fin, que busca relaciones de armonía con la naturaleza y de igualdad material” (Verdesoto, 2009:12).

El Buen Vivir ocupa 99 de los 444 artículos que fueron redactados por la Asamblea Nacional. En el Título II, capítulo segundo (Derechos del Buen Vivir), se desarrollan 23 artículos; y en el Título VII (Régimen del Buen Vivir) se detallan 76. Abarca cambios integrales en temas tan amplios como salud, educación, equidad, medioambiente, donde el beneficiario único es el ser humano.

El Sumak Kawsay significa, mejorar la calidad y esperanza de vida de la población ecuatoriana. La propuesta plantea que el desarrollo no es meramente económico y toma a los derechos humanos como uno de sus ejes centrales.

Existen voces críticas respecto a la inclusión de este concepto en la Constitución, porque no hay una explicación clara que determine la viabilidad y garantías que tendrán los derechos del Régimen del Buen Vivir, sin embargo, expertos a favor, coinciden en que se trata de un proceso que implica un nivel de compromiso, tanto de dirigentes del Estado con la entrega de recursos; como de los ciudadanos quienes deben conocer sus derechos para cumplirlos y hacerlos cumplir.

Los desafíos de cambio son: Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad; Reconocer al ser humano como lo principal que desea vivir en sociedad; Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pautas de convivencia; Garantizar progresivamente los derechos universales y la protección de las capacidades

humanas; Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza; Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa; Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores y Reconstruir lo público. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2009:23).

El nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008 cuestionó el fracasado modelo de “descentralización a la carta” y sin dudas, crea condiciones favorables para avanzar en el proceso indicado, a través de la implementación de un sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, el mismo que deberá establecerse por ley, respetando las competencias exclusivas que la propia Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno; además, se busca eliminar la superposición de competencias y asignar los recursos necesarios para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias en forma efectiva.

Vale destacar que la Constitución:

Reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias, que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo. (Arias, 2008:227).

Sobre el tema podemos agregar:

Sin duda alguna, el gran aporte que la nueva Constitución ha realizado en relación a la organización territorial del Estado es la acertada sustitución del criterio de distribución de competencias absolutamente abierto de la Constitución de 1998, por un modelo ordenado y sistémico de atribución de competencias. (Viciano, 2009:107)

La visión corresponde al objetivo de reformar el Estado para el bienestar colectivo a través de la estrategia de establecer un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento. La nueva Constitución propende a un proceso efectivo de descentralización, basado, conforme se mencionó, en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, que se establecerán, inclusive, a nivel regional. En este contexto se puede, sin duda, avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la des-centralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político.

El régimen de competencias exclusivas que establece la nueva Constitución, también aspira a eliminar el problema de la superposición de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, han surgido varias inquietudes que predicen que no será una tarea fácil superar la referida superposición, que no solamente afecta la calidad de la infraestructura física y los servicios públicos que se otorgan, sino que no permite optimizar los recursos públicos, que siempre serán insuficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El “Estado constitucional de derechos” tiene una perspectiva más amplia y se complementa con el señalamiento de que “se gobierna de manera descentralizada”. En tal sentido el artículo uno en su primer inciso plantea:

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....”. Por tanto se define

Ecuador como un Estado "unitario", y cabe aclarar que "la diferencia esencial entre el Estado unitario y el regional o incluso el federal es la ausencia en el primero de entes descentralizados que gocen de capacidad de elaborar normas legales. (Viciano, 2009:109)

Sobre el tema, vale agregar que:

La Constitución de Montecristi declara al Ecuador como un Estado unitario, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, mientras que la Constitución de 1998 definía al Estado como unitario y a su 'gobierno' como de administración descentralizada.

La nueva Constitución, sin embargo, amplifica el panorama de descentralización, ya que no será solo su gobierno ejecutivo el de administración descentralizada, sino el Estado en su conjunto, el que se gobierna de manera descentralizada. (Arias, 2008:219)

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con las determinaciones legislativas expedidas en la Constitución vigente en el país en su

Art. 3.- Deberes primordiales del Estado, (...) numeral 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 4.- se mantiene la definición de Estado unitario para el Ecuador, precisando además, que constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. (...) el territorio de Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.

Estas disposiciones están en concordancia con el Art 276, numeral 6, que expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “Promover un ordenamiento territorial

equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado (...)"

Es importante anotar que la Constitución también obliga a "desconcentrar" la administración pública. En este sentido, en el Art. 147, numeral 5, se determina que es atribución y deber de la Presidenta o Presidente: "Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control (...)".

Además, la Constitución establece, en su Art. 227, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Otro rasgo importante que la Constitución señala es lo dispuesto en su Art. 132, numeral 4, en el sentido de que se requerirá de ley para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los GADs y se agrega en el Art. 133, numeral 3, que serán leyes orgánicas las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los mismos.

A esta realidad contribuye el principio del derecho público de que en esta materia solo puede hacerse lo que la norma señala y que la Constitución lo recoge en su Art. 226 y 239 al disponer que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)" y que se establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo definiendo las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

De aquí se desprende la importancia que tiene el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” 75 (COOTAD), aprobado en cumplimiento al numeral 9 de la Primera Disposición Transitoria de la Constitución que obliga a que se apruebe la "ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias".

Metodología

Los métodos utilizados para la realización del presente trabajo fueron los siguientes:

- Histórico – Lógico, Inductivo – Deductivo y Analítico – Sintético.

A partir de la evaluación de la bibliografía disponible, fue posible estructurar la lógica de la exposición de los diferentes juicios y hechos acaecidos en el país.

Fue determinante, igualmente, la experiencia del autor durante sus años de trabajo relacionado con esta temática.

Conclusiones

El centralismo del estado en Ecuador ha demostrado históricamente incapacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios, pues concentraba competencias centralizadamente, en el marco de una estructura espacial tripolar, (Guayaquil, Quito y Cuenca, hacia donde asignaba, el Gobierno Central la inversión pública y privada y el poder político) en detrimento de las instancias de gobierno de la base, ocasionando una redistribución injusta de la riqueza del país lo que conllevaba a un incremento de la migración de personas a estas ciudades y a problemas socioeconómicas por esta causa.

Los modelos de descentralización y autonomía impulsados en la mayoría de países de América Latina, entre ellos el Ecuador, no se ajustaron al concepto de autonomía política o territorial en sentido estricto, pues son procesos que se limitan al ámbito de la

descentralización administrativa y financiera; en lo político, se llega hasta la elección popular de los “gobiernos autónomos” pero su potestad legislativa se limita a la expedición de normas territoriales de inferior jerarquía respecto de las leyes, las mismas que siguen siendo responsabilidad exclusiva de la función legislativa del respectivo estado central, como es el caso del Ecuador.

El modelo de “descentralización a la carta” legitimado en Ecuador con las leyes de 1993, 1997 y con la Constitución Política de la República de 1998, tuvo entre sus limitantes principales, permitir la descentralización voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia de las competencias y recursos solicitados y no incluir la necesidad de un reordenamiento territorial, que creara condiciones propicias para eliminar los desequilibrios que la concentración del poder y la economía habían creado en el país, lo que se pudo evidenciar por la falta de una política de Estado y sobretodo de un compromiso de las autoridades de turno al no existir un verdadero ordenamiento territorial en Ecuador, ocasiono asentamientos e invasiones en lugares donde no prestaban las condiciones básicas y necesarias para vivir un ser humano y un crecimiento de las ciudades más importantes del país en esa época, de una manera desordenada y sin planificación.

El nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008 supera el fracasado modelo de “descentralización a la carta”, reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Implementa un sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, respetando las competencias exclusivas que otorga a los diferentes niveles de gobierno; para eliminar la superposición y asignar los recursos necesarios para que los

GADs asuman sus atribuciones en forma efectiva, lo que transparenta los procesos administrativos, generando la participación ciudadana en la administración y lo más importante una redistribución justa y equitativa de la riqueza en todas las provincias del país y no solo en tres ciudades, y catalogando a las Juntas Parroquiales, como Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales y asignándoles ocho competencias para generar el desarrollo de los pueblos desde las organizaciones más pequeñas del territorio ecuatoriano, en donde se encuentran las riquezas; agricultura, ganadería, minería, petróleo, etc.

Bibliografía

- Antunes, R. E. (2006). *Los sentidos del trabajo*. Buenos Aires: Taller de Estudios Laborales/Ediciones.
- Arias, T. (2008). *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*. Quito: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.
- Arrighi, G. (1999). *El Largo Siglo XX*. Madrid: Akal Ediciones.
- Ayala, E. (2003). Centralismo y Descentralización en la historia del Ecuador. *Procesos*, 19.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, R. (2007). *Sociedad, Cultura y Derecho*. Quito: Editorial Planeta.
- Castillo, J. (2008). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: La regionalización horizontal*. Loja: Industria Gráfica Amazonas.
- CONCOPE. (2005). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito: Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado, E. (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito: CONAM.
- Coraggio, J. (2007). *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Coraggio, J. (2011). *Economía social y solidaria El trabajo antes que el capital* (1a Ed). Quito, Ecuador: Publicaciones Abya Yala.
- Defourny, J. (1992). «*Orígenes, Contextos y Funciones de un Tercer Gran Sector*». Buenos Aires: Colección Lecturas de Economía Social, UNGS – Editorial Altamira.

- Estado, C. N. (2002). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito: CONAM.
- Gordillo, A. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires-Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal; La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011). *El Buen vivir o la disolución de la idea del progreso*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México.
- Guerra, P. (2004). *Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones*. OIKOS, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- Guzmán, M. (2001). *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hernández, A. (2005). *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*. En: "Descentralización, administración pública y Constitución. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Huanacuni Mamani, F. (2010). *Buen vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
- Hueber, S. (2009, 2 de diciembre). *Modelo neoliberal*. Recuperado de [www.institut-gouvernance.org: http://www.institut-gouvernance.org/en/synthese/fiche-synthese20.html](http://www.institut-gouvernance.org/en/synthese/fiche-synthese20.html)
- Ibarra, H. (2006, diciembre). *La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur*. *Debate*(69), 3.
- Jiménez, R. (2011). *Recovering and values other ethical pillars. Buen vivir*. Paris: FnWG.
- Joseph, S. (2003, agosto). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América latina. *Revista de la CEPAL*(80).
- Laville, J. (2005). *Economía social y solidaria. Una visión europea. Colección lecturas sobre la economía social*. Mexico: UNGS – Editorial Altamira – Fundación OSDE.
- Lora, E. (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. París: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, L. (2009, mayo). La Economía Social y Solidaria: ¿Mito o Realidad? *Publicación de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador*(34).

- Miller- Adams, M. (2002). *Owning Up: Poverty, Assets, and the American*. Miami: Poverty, Assets, and the American.
- Monzón, J. (1998). *La economía social: tercer sector de un nuevo escenario*. Buenos Aires: Altamira - Fundación OSDE.
- Moreno, J. (2003). *Hacia un Estado social de derecho y autonomías*. Quito: PUDELECO Editores S.A.
- Ojeda, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. México: Fondo de Cultura Económica,.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito : Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan nacional del buen vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.
- Quijano, A. «. (2002). *¿Sistemas alternativos de producción?* Buenos Aires: Contribuciones latinoamericanas. UNGS – ALTAMIRA.
- Ramirez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: PNUD.
- Ramírez, R. (2008). *La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador, Entre la Materia y la subjetividad* . Quito: SEMPLADES.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planet.
- Serrano, A., & Acosta, A. (2009). Ecuador frente a la crisis internacional, un reto de múltiples aristas. *Revista de Economía Crítica*.
- Singer, P.(1999). *Uma utopia militante. repensando o socialismo*. Porto Alegre: Vozes.
- Stiglitz, J. (2003, agosto). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América latina. *Revista de la CEPAL*(80).
- Suing, J. (2009, 20 de agosto). Derecho municipal y legislación ambiental. *Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Tapia, L., & Zavgorodniaya, S. (2004). *Región, regionalización, descentralización*. Quito: Vicepresidencia de la República-GTZ.
- Torrado, S. (2004). *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Verdesoto, L. (2006). *¿Quién hace qué en el territorio?* Quito: Proyecto PRO-ODM, AECI, CONCOPE.

- Verdesoto, L. (2009). Quito, un caleidoscopio de percepciones midiendo la calidad de vida. *La calidad de vida*. Cooperación Instituto de la Ciudad de Quito.
- Viciano, R. (2009). *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008*. En: "La nueva Constitución del Ecuador". Quito: Corporación Editora Nacional.
- Walsh, C. (2010). *Development as Buen Vivir*. París: Development.
- Willianson, J. (1990). *What Washington means by policy reform, How Much Has Happened*. Washington: Institute for International Economics.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship In Latin America: The Rise Of Indigenous Movements And The Postliberal Challenge*. Cambridge: University Press.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship In Latin America: The Rise Of Indigenous Movements And The Postliberal Challenge*. Cambridge: University Press.
- Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo* (Vol. I). Guayaquil: Publicaciones EDINO.
- Zuluaga, R. (1991). *La Organización territorial del Estado en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o autonomía?* Bogota: Icesi.