

**“LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL
ECUADOR: MARCO LEGAL, ESTADO DEL
PROCESO Y LINEAMIENTOS DE POLITICA”**

ECON. GALO VITERI DIAZ
gviteri@mef.gov.ec

I. **INTRODUCCION**

A partir de los años ochenta, pero de manera particular en el transcurso de la década del noventa, la descentralización ocupa un rol fundamental dentro del ámbito de las políticas públicas en América Latina; existiendo dos razones explicativas de tal situación, que constituyen sus objetivos principales. En primer lugar, promover una mayor participación de la población en la toma de decisiones a nivel local, lo que significa el fortalecimiento de la democracia; y, en segundo lugar, aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, adecuándolos a las preferencias de la población.

No obstante lo expuesto relativo a los "beneficios" de la descentralización, es necesario tener presente que la misma implica "riesgos", situación que debe ser cuidadosamente observada por los países latinoamericanos. Sobre el particular, Hausmann y Stein¹ destacan los siguientes: surgimiento de relaciones clientelares entre grupos de poder minoritarios y las autoridades o la captura por parte de dichos grupos de los gobiernos locales, quienes dejan de lado los objetivos del bienestar general; escala insuficiente de los gobiernos locales para suministrar de manera eficiente los servicios públicos; debilidad institucional de los gobiernos locales en lo relativo a su capacidad para generar recursos y emplearlos eficazmente; y, establecimiento de restricciones presupuestarias débiles, que posibilitan tanto el gasto fiscal irresponsable como el endeudamiento sin control de los gobiernos locales, situación que

¹ Ricardo Hausmann y Ernesto Stein: Políticas nacionales y financiamiento municipal, s. f., pp. 6-7

afecta los esfuerzos de estabilización macroeconómica del Gobierno Central.

En este contexto, no obstante las diferentes experiencias de cada país en lo relativo a avances y concreciones, resulta importante la consolidación del proceso de descentralización implementado en la región, para lo cual se requiere, según el Banco Interamericano de Desarrollo² que: exista elección de las autoridades locales y la toma de decisiones sea transparente con responsabilidad para sus autores; los gobiernos locales posean la suficiente capacidad institucional para tomar a su cargo las nuevas funciones transferidas; exista un contrato de descentralización con claras especificaciones entre los distintos niveles de gobierno; se mantenga, en la medida de lo posible, una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes de las localidades; y, los gobiernos locales se sujeten a estrictas limitaciones presupuestarias.

Por su parte, Cossío³, destaca como una condición básica de dicho proceso, la voluntad política de descentralizar, toda vez que si no existe una real renuncia al poder por parte del Gobierno Central, dicho proceso puede reducirse a la simple transferencia de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales, implicando menores posibilidades para impulsar su efectivo desarrollo.

² Banco Interamericano de Desarrollo: Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Washington, septiembre de 1977, p. 171

³ Iván Cossío: Bolivia: descentralización, participación popular y desarrollo rural, Roma, FAO-SD, Consulta Técnica sobre Descentralización, 16-18 diciembre de 1997, p. 3

Otro aspecto fundamental a considerar dentro del proceso de descentralización, es el relativo al papel del gobierno central. Sobre el particular, la CEPAL⁴ sostiene la necesidad de que el gobierno nacional refuerce tanto su rol orientador y normativo como los instrumentos de evaluación del proceso; mientras que los gobiernos locales, con el respectivo apoyo del nivel central, mejoren no solamente la administración financiera de sus recursos sino también su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de los servicios básicos e impulsar la participación de la población.

Dada la importancia de la cuestión, resulta válido enfatizar en el hecho de que la descentralización no significa únicamente la transferencia de atribuciones a los gobiernos locales por parte del gobierno nacional, sino que, como bien lo anota el ILPES⁵, el gobierno central cumpla una tarea de seguimiento, evaluación y cooperación, al igual que de coordinación, tendiente a la formulación de políticas de alcance nacional, redefinición de atribuciones y competencias, verificación del cumplimiento de normas y comprobación de la calidad de la gestión descentralizada. En este contexto, Villa⁶ indica que el reto más importante de América Latina respecto de la descentralización es el relativo a fortalecer la democracia y afianzar la gobernabilidad, lo cual

⁴ CEPAL: Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile, 2000, p. 166

⁵ ILPES: Reforma y modernización del Estado, Seminario sobre “Reforma y modernización del Estado”, México D. F., 18-20 mayo de 1994, p. 9

⁶ Miguel Villa y otros: La reestructuración de los espacios nacionales, Serie Gestión Pública No. 7, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, septiembre del 2000, pp. 33-34

significa, entre otras cosas, la elección, a través del sufragio popular, de las autoridades locales como genuinas representantes de sus comunidades. Manifiesta, además, la necesidad de profundizar los alcances de una cultura descentralista y participativa con la finalidad de asegurar un firme compromiso de la sociedad civil y sus actores con un esquema de gestión pública basado tanto en las decisiones como en las prioridades locales. En el campo fiscal y financiero, las transferencias intergubernamentales deben ser diseñadas con un elevado grado de transparencia, propiciando una mayor equidad regional y una mejor gestión pública, sustentada en resultados y metas que puedan ser objeto de un seguimiento y evaluación continuos. En materia impositiva, la consecución de una mayor correspondencia fiscal y suficiencia financiera de los territorios, que incentive el esfuerzo fiscal a nivel local y una responsabilidad política mayor ante las comunidades. Asimismo, con el fin de disminuir los riesgos macroeconómicos y aquellos que pueden incidir negativamente sobre la estructura financiera local, es necesario no solamente regular sino también manejar adecuadamente lo concerniente al endeudamiento territorial.

En el caso particular del Ecuador, hay que señalar que se trata de un país centralista. De acuerdo a la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales⁷, el centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la distribución de la actividad económica y en la organización social, lo cual ha conducido a la conformación de un

⁷ Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales: Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Quito abril del 2000, pp. 1-2

Estado marcadamente centralista en lo relativo a los campos político, administrativo y fiscal.

El centralismo político, señala, se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo, de manera que la sociedad queda excluida de las decisiones que le afectan.

El centralismo administrativo, indica, se percibe mediante la deficiente calidad de los servicios, los cuales son prestados mayoritariamente por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, provocando falta de transparencia y rendición de cuentas; además, las decisiones son tomadas al margen de las reales necesidades de la sociedad.

El centralismo fiscal, sostiene, se manifiesta en una inequitativa y poca solidaria distribución de recursos, realizándose la gestión de los recursos públicos en forma poco eficiente y transparente.

En este orden de ideas, es preciso anotar que en las últimas tres décadas, el centralismo entra en “crisis”, no sólo en el Ecuador sino en el resto de países de América Latina, emergiendo la descentralización, según Finot⁸, no solamente como una condición para profundizar la democratización sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. Al respecto, sostiene:

⁸ Iván Finot: Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública, No. 12, ILPES, Santiago de Chile, mayo 2001, p. 16

- En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

- En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

- En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción.

Lamentablemente, la descentralización no se ha ido concretando en el país, continúa prevaleciendo el centralismo con todos los problemas y limitaciones que implica.

II. MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR

Las principales disposiciones legales relativas a la descentralización en el Ecuador están contenidas en: Constitución Política de la República; Ley de Modernización del Estado; Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social; y, Ley Orgánica de Régimen Municipal.

1. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA

En materia de descentralización, las principales disposiciones de la Constitución Política de la República son las siguientes:

- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.
- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.
- El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios d el régimen seccional dependiente.

- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto 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.

- En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

- La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

2. **LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO**

Las principales disposiciones en materia de descentralización de la Ley de Modernización del Estado, dicen relación con:

- ÁREAS DE APLICACIÓN

El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:

- a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;
- b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,
- c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.

- EJECUCIÓN DE PROCESOS

Para llevar a cabo los procesos mencionados en los literales a) y b), el Presidente de la República podrá de acuerdo con esta Ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos de los organismos o entidades señalados en el artículo 2 de esta Ley.

- COMPETENCIA Y FINES

El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que sea pertinente. Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.

- DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES

Cuando la importancia económica o geográfica de la zona o la conveniencia institucional lo requiera, los máximos personeros de las instituciones del Estado dictarán acuerdos, resoluciones u oficios que sean necesarios para delegar sus atribuciones. En estos documentos se establecerá el ámbito geográfico o institucional en el cual los funcionarios delegados ejercerán sus atribuciones. Podrán, asimismo, delegar sus atribuciones a servidores públicos de otras instituciones estatales, cumpliendo el deber constitucional de coordinar actividades por la consecución del bien común.

3. LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y DE PARTICIPACION SOCIAL

Las principales disposiciones de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, son las siguientes:

- OBJETO

La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

- AMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del Sector Público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado.

- DEFINICIONES

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de

origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

- FINALIDADES PRINCIPALES

La descentralización del Estado y la participación social tienen como finalidades principales:

a) Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes,

contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad;

b) Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva;

c) Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;

d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;

e) Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo; y

f) Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las

demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

- PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACION

La Descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

- PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACION SOCIAL

La participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.

- RESPONSABILIDAD

Será de responsabilidad del Presidente de la República y de los ministros de Estado el cumplimiento de las transferencias establecidas en la presente Ley, así como las previstas en la Constitución Política, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales y demás normas legales y reglamentarias pertinentes.

La responsabilidad del Ministro de Finanzas se referirá especialmente a las transferencias efectivas de recursos previstos en la Constitución Política y más normativas antes señaladas.

Los ministros de Estado actuarán con toda la diligencia y cuidado necesarios para dar cumplimiento a las transferencias antes indicadas, en favor de las entidades del régimen seccional autónomo y de las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados.

- SANCIONES

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley dará lugar a las sanciones previstas en el literal g) del artículo 82 de la Constitución Política de la República, sin perjuicio de las demás a que haya lugar según corresponda, trátase o no de ministros de Estado.

- TRANSFERENCIAS Y FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO

MUNICIPIOS

La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

a) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar, bajo parámetros de eficiencia, calidad total y mejoramiento continuo, programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria, de atención y prevención de la violencia doméstica, con énfasis en los grupos

de mayor riesgo social; niños(as), jóvenes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de la tercera edad, entre otros, garantizando la participación activa de la comunidad, de las organizaciones de salud formales y tradicionales, y de otros sectores relacionados;

b) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad;

c) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física en los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;

d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural;

e) Construir, dotar, mantener y equipar instalaciones deportivas, de educación física y de recreación;

f) Controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos;

g) En coordinación con el respectivo Consejo Provincial de Tránsito, los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e

intercantonal, con excepción de las competencias previstas en leyes especiales que se refieren a esta materia.

La Policía Nacional ejercerá el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada;

h) Planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se dicten al respecto;

i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente.

Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial;

j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica;

k) Administrar el catastro rural cantonal con sujeción a las disposiciones legales vigentes;

l) Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;

m) Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones;

n) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo; y,

o) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

CONSEJOS PROVINCIALES

La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

a) Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial;

b) Coordinar las gestiones de los diferentes municipios y mancomunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley;

c) Los consejos provinciales conjuntamente con las empresas eléctricas promoverán el desarrollo de proyectos hidroeléctricos;

d) Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia;

e) Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se produzcan por la ejecución

de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo;

f) Construir, mantener y operar canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional;

g) Construir locales escolares, excepto en la zona urbana de la capital de la provincia; y,

h) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

SUSCRIPCION DE CONVENIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público y con los demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el

financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse.

Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello.

SUSCRIPCION DE CONVENIOS PARA LA DELEGACION DE FUNCIONES

Sin perjuicio de las transferencias dispuestas en esta Ley, la Función Ejecutiva podrá, mediante convenio con la respectiva institución del Régimen Seccional Autónomo o persona jurídica creada por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, delegar por el tiempo que fije el convenio y en las condiciones que éste determine, la responsabilidad y las atribuciones inherentes al cumplimiento de determinadas actividades y funciones, así como la prestación de servicios públicos específicos.

En el convenio en cuya virtud se concrete la delegación, se determinarán los recursos financieros, materiales y tecnológicos que se asignen para la ejecución de las actividades, funciones y servicios delegados.

Las municipalidades, consejos provinciales y personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, podrán dar por terminado el convenio por

resolución unilateral, en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la delegación respectiva.

CONVENIOS DE MANCOMUNIDAD

El Presidente de la República y los ministros de Estado competentes en función de la materia, procurarán firmar convenios con dos o más entidades del régimen seccional autónomo con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta.

En todos los casos, siempre que haya que ejecutarse una obra o prestar un servicio en la circunscripción territorial de los organismos del régimen seccional autónomo, corresponderá a la Función Ejecutiva a través de la respectiva entidad, coordinar con tales instituciones así como con las demás competentes en función de la materia la ejecución de tales actividades.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La Función Ejecutiva contribuirá para una efectiva y apropiada capacitación y asistencia técnica a los funcionarios y empleados de las entidades del régimen seccional autónomo, a efectos de lograr su fortalecimiento institucional.

Los planes y programas de capacitación serán preferentemente formulados por las entidades del régimen seccional autónomo, en coordinación con sus respectivas asociaciones

nacionales, provinciales, universidades u otras organizaciones que demuestren experiencia en estas áreas. Para su ejecución se contará con los recursos que la Función Ejecutiva destine a esta actividad.

Para la ejecución de los indicados planes y programas de capacitación se contará con los recursos que las dependencias y unidades administrativas dedican a las finalidades de capacitación y asistencia técnica a las que se refiere este artículo y los que se destinen en el futuro para tales actividades, así como, con los que provengan de créditos externos e internos, reembolsables o no reembolsables, de origen nacional o extranjero, en los términos que establezcan los convenios de los préstamos respectivos.

GESTION SUBSIDIARIA

La Función Ejecutiva podrá, sin necesidad de convenio, suplir la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto u obra siempre y cuando se demostrase su grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines por parte de un municipio o consejo provincial.

Esta gestión subsidiaria se practicará con la expedición del respectivo decreto ejecutivo, a pedido del Comité Permanente de Desarrollo Provincial y no podrá durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o provincial o para corregir las desviaciones detectadas.

POLITICAS Y LINEAMIENTOS NACIONALES

Las políticas y lineamientos generales que fija el Presidente de la República en lo concerniente a los sectores de la educación, salud, bienestar social, vivienda, medio ambiente, vialidad, turismo y otros, deberán observar obligatoriamente los gobiernos seccionales autónomos y las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de los servicios públicos descentralizados.

CANALIZACION DE LOS PLANTEAMIENTOS SECCIONALES

Los gobernadores de las respectivas provincias, darán especial atención a la canalización de los requerimientos de los municipios y del respectivo consejo provincial en materia de descentralización administrativa y financiera.

La canalización antes dicha comprenderá la gestión personal y diligente ante el Presidente de la República o el respectivo ministro de Estado.

- COMITE PERMANENTE DE DESARROLLO PROVINCIAL

CREACION

Créase en cada provincia un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, de conformación representativa del régimen seccional autónomo y del dependiente, así como de los sectores campesino, productivo y académico.

FUNCIONES

Corresponde al Comité Permanente de Desarrollo Provincial:

- a) Coordinar las acciones entre los gobiernos seccionales, como también entre las entidades, organismos, dependencias del Estado, y entre las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados;
- b) Orientar el desarrollo provincial a través de los lineamientos generales a seguirse por parte de las entidades respectivas;
- c) Coordinar con la Función Ejecutiva, a través de sus representantes en la provincia y a nivel nacional, dentro del ámbito de sus atribuciones, las actividades relacionadas con el desarrollo de la provincia; y,
- d) Las demás que se le asignen en función de Ley.

- DESCONCENTRACION DE FUNCIONES

DESCONCENTRACION DE FUNCIONES

Además de las transferencias previstas en la presente Ley, es obligación de cada entidad y organismo del sector público, sin perjuicio de lo que dispongan sus leyes constitutivas o las que rijan sus actividades, establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, en

los términos previstos en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y su reglamento.

El delegado será personalmente responsable por sus acciones y omisiones en el cumplimiento de la delegación.

Las autoridades responsables de la formulación y ejecución de los respectivos programas de desconcentración, informarán al Consejo Nacional de Modernización, CONAM, sobre el particular.

PROGRAMAS DE DESCONCENTRACION

Los programas de desconcentración contemplarán el fortalecimiento de los órganos regionales respectivos a través de la reorganización de la entidad; la redistribución de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de origen nacional y extranjero; la capacitación del recurso humano; la normatividad que permita aplicar la desconcentración y, el plazo para el cumplimiento integral del programa respectivo.

COMPETENCIA DIRECTA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

Los subsecretarios regionales o jefes provinciales, o su equivalente con la misma competencia, de los diferentes Ministerios, entidades y órganos de la Función Ejecutiva tendrán competencia para:

- a) Ejecutar íntegramente los procesos previstos en la Ley de Contratación Pública;
- b) Celebrar todo tipo de contratos en el ámbito de su competencia;
- c) Aprobar las planillas para el pago de los correspondientes contratos y demás compromisos legítimamente adquiridos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas presupuestarias para el pago directo e inmediato de las planillas y compromisos respectivos; y,
- d) Nombrar y posesionar a todos los funcionarios y empleados que deban actuar bajo su dependencia.

CREACION Y APOYO A ORGANOS DESCONCENTRADOS

Establécese la obligación de las entidades y organismos del sector público de instituir órganos regionales, provinciales o cantonales, para atender las necesidades de la respectiva localidad.

Las entidades y órganos que conforman la Función Ejecutiva prestarán especial colaboración y apoyo a los órganos desconcentrados, aunque no pertenezcan a la misma institución u órgano.

Los órganos desconcentrados deben apoyarse en todo lo que sea menester para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

FORTALECIMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGIONALES DE DESARROLLO

La Función Ejecutiva a través de los respectivos ministerios de Estado fortalecerá los organismos regionales de desarrollo mediante la delegación de funciones. La delegación comprenderá la simultánea transferencia de recursos para el cumplimiento de la delegación.

Lo establecido en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las funciones que por sus leyes constitutivas correspondan a los respectivos organismos regionales.

SANCIONES

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Capítulo causará la destitución del representante legal o del principal de la institución respectiva.

- PARTICIPACION SOCIAL

FORMAS DE PARTICIPACION LOCAL Y COMUNITARIA

Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas

circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales:

a) Comités Barriales;

b) Federaciones Barriales; y,

c) Juntas Parroquiales.

4. **LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL**

Las principales disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en materia de descentralización, son las siguientes:

- En ningún caso de descentralización se podrá objetar o condicionar la transferencia de competencias al cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en la Constitución Política de la República y la ley.

- Para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener capacidad operativa para asumirla. El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias.

- Presentada la solicitud de descentralización de competencias y recursos por parte de una municipalidad, la autoridad del gobierno central a quien está dirigida tendrá el término de treinta días para pronunciarse, de no hacerlo y vencido el término, la solicitud se entenderá aceptada en las condiciones propuestas.

Si en el término de noventa días contados a partir de la fecha de aceptación expresa o tácita de la solicitud de transferencia presentada por una municipalidad, no se suscribiere el convenio de transferencia de competencias, entrará en vigencia la propuesta escrita de la municipalidad y el funcionario público responsable de la omisión será destituido por la autoridad nominadora.

- Suscrito el convenio de manera expresa o aceptada tácitamente la propuesta municipal, el ministerio del ramo transferirá los recursos humanos y materiales en el ámbito de su competencia y el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá los recursos económicos equivalentes, que en ningún caso serán inferiores a los destinados por el gobierno central en el correspondiente ejercicio económico; además transferirá los montos necesarios para el mejoramiento integral de la infraestructura y equipamiento de las unidades descentralizadas. Las transferencias se cumplirán en el plazo de sesenta días, en forma directa y obligatoria. El Ministro de Economía y Finanzas y los funcionarios públicos responsables de su incumplimiento, serán sancionados con la remoción o destitución por la autoridad nominadora.

- Los gobiernos seccionales autónomos, el gobierno nacional y sus entidades, están obligados a coordinar sus actividades a fin de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones.

- Si coincidieren diversas entidades en la ejecución de obras y/o prestación de servicios que la ley les imponga realizar o mantener, se asociarán de así convenirlo o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común, de acuerdo a las condiciones que estipularán por convenio.

III. ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

1. AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN¹

- Hay gobiernos subnacionales que han avanzado correctamente en la descentralización. Algunos gobiernos seccionales ejecutan de hecho competencias. Se notan mejoras en las obras y servicios de determinados municipios.
- Aún con objeciones, existe un marco legal para la descentralización.
- Los ingresos de la Ley del 15%, de libre disponibilidad, es un avance.
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está hoy claramente apoyando el proceso.
- La creación de juntas parroquiales es un avance en el campo de la descentralización política-administrativa.
- Se ha conseguido poner el tema de la descentralización en las agendas electorales.

¹ Memorias Primer Seminario Internacional Desarrollo y Descentralización Fiscal, MEF-CONAM-GTZ-BID-CEPAL, Quito, 3-5 de mayo del 2006

- Se está trabajando en el fortalecimiento de la transparencia en las relaciones financieras entre niveles. Se apunta a disciplinar el endeudamiento subnacional.
- Hay avances en la adecuada asignación tributaria por niveles de gobierno.
- Algunos municipios han comprendido las ventajas de la asociación para negociar en bloque.
- Hay mayor reconocimiento en que la democracia del país está sustentada en mejores y más eficientes Gobiernos Seccionales Autónomos (GSA).
- Los Gobiernos Seccionales Autónomos están trabajando en una propuesta de ordenamiento territorial en el que se identificarán los roles de cada nivel de gobierno.

2. **LIMITACIONES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION²**

- Falta un enfoque integral de país, con sentido de unidad y visión de largo plazo y una política global de descentralización, con programas articulados en el que converjan objetivos entre niveles de gobierno.
- Hay restricciones de economía política de la descentralización que hacen que el proceso avance lentamente. Un corolario de ello es la carencia de un acuerdo político para la propuesta de descentralización. Hay debilidad en la planificación nacional.
- Falta claridad sobre los reales actores del proceso de descentralización. Existen actores aparentes (Gobiernos Seccionales Autónomos y Ministerios) con una función técnica porque no están involucrados los políticos (que privilegian poder sin responsabilidad), el sector privado, los agentes sociales y la ciudadanía en general, con desconocimiento e involucramiento en el tema.
- Las transferencias de funciones se perfecciona a través de los convenios y bajo la modalidad “uno a uno”, que rompe la lógica de la asignación de gasto y genera potenciales derroches de recursos por superposición de estructuras prestadoras de servicios en diferentes niveles.

² Ibid

- La actuación real de los ministerios del ramo en la descentralización es mínima, cuando es esta autoridad sectorial la que debiera decidir si es posible la cesión del servicio a un nivel subnacional.
- No hay claridad en competencias por niveles de gobierno, hay competencias que no tienen recursos y descentralización de recursos sin competencias (Ley del 15%).
- Hay duplicación de funciones entre los Organismos de Desarrollo Regional y los Gobiernos Intermedios. Hay profusión de entidades del gobierno central en las localidades y que no dan cuentas a nadie.
- El proceso de descentralización está desordenado en cuanto a los niveles y respecto a que nivel se debe fijar la competencia.
- Respecto a los recursos de la descentralización, si bien hay una queja generalizada de los gobierno seccionales por la Ley del 15% que limita la disponibilidad de mayores fondos (falta de correspondencia con competencias), se contesta a ello que a dichos ingresos se deben agregar los resultantes de leyes (como por ejemplo, la ley de maternidad gratuita) que en conjunto los llevarían a un 25% del Presupuesto del Gobierno Central. Es importante entonces considerar el conjunto de las transferencias.
- Ante una supuesta reticencia de organismos del gobierno central (MEF) de transferir recursos se contesta que los gobiernos

subnacionales hacen a su vez pocos esfuerzos para aumentar el grado de su suficiencia financiera.

- Autoridades del gobierno central expresan alguna preocupación por la forma en que los gobiernos seccionales manejan e invierten los recursos. Sin embargo, los GSA aducen que han asumido competencias de hecho y no de derecho, acceso a los recursos del 15%.
- Hay quejas respecto a las asignaciones discrecionales, basadas en presiones y en pujas disociadas de la lógica y racionalidad de la distribución de recursos. Nuevamente, es un caso de no correspondencia entre el gasto de los Gobiernos Seccionales Autónomos y las transferencias de competencias.
- Las preasignaciones y el gasto público elevado en masa salarial, y generalmente de poca calidad, conspiran contra el proceso de descentralización. Se agrega poca capacidad de ejecución subnacional del gasto que conspira contra la mejoría del servicio. La marcada diversidad de los gobiernos seccionales en su capacidad de gestión hacen más lenta la descentralización.
- El MEF maneja el 35% del presupuesto del Sector Público Nacional, en su parte inflexible, lo que explica la presión de los gobiernos seccionales para la creación de las preasignaciones que distorsionan la gestión de los recursos fiscales.

- No se cuenta con información detallada sectorial y territorial de la aplicación de los recursos en los diversos gastos. Los presupuestos sectoriales son históricos.
- Los ingresos tributarios y las transferencias se debaten en una zona gris por aquellos recursos que provienen de las regalías de actividad extractiva. No se transparentan las restricciones presupuestarias, los ingresos y gastos del Gobierno Central y no se discuten con cifras las demandas de los GSA. Ello limita el espacio fiscal para la descentralización.
- Hay limitaciones en el marco regulatorio y el marco legal es parte del problema y no facilita la descentralización (por ejemplo el uno a uno).
- En la práctica la capacidad institucional de los niveles de gobierno es muy débil y falta una apropiada cultura de proyectos y un manejo técnicamente adecuado de la inversión. Ello lleva a aceptar proyectos de organismos Internacionales que muchas veces no están vinculados a los objetivos nacionales.
- El endeudamiento de gobiernos seccionales pequeños es complicado en cuanto corresponde a “deuda flotante” o con proveedores.

3. **ESTADO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

En el Cuadro No. 1 se presenta el estado del proceso de descentralización administrativa al año 2007.

Se aprecia un total de 300 solicitudes (103 Consejos Provinciales y 197 Municipalidades), habiéndose suscrito 200 convenios (43 Consejos Provinciales y 157 Municipalidades), existiendo el ejercicio parcial de competencias en 153 Gobiernos Seccionales Autónomos (30 Consejos Provinciales y 123 Municipalidades).

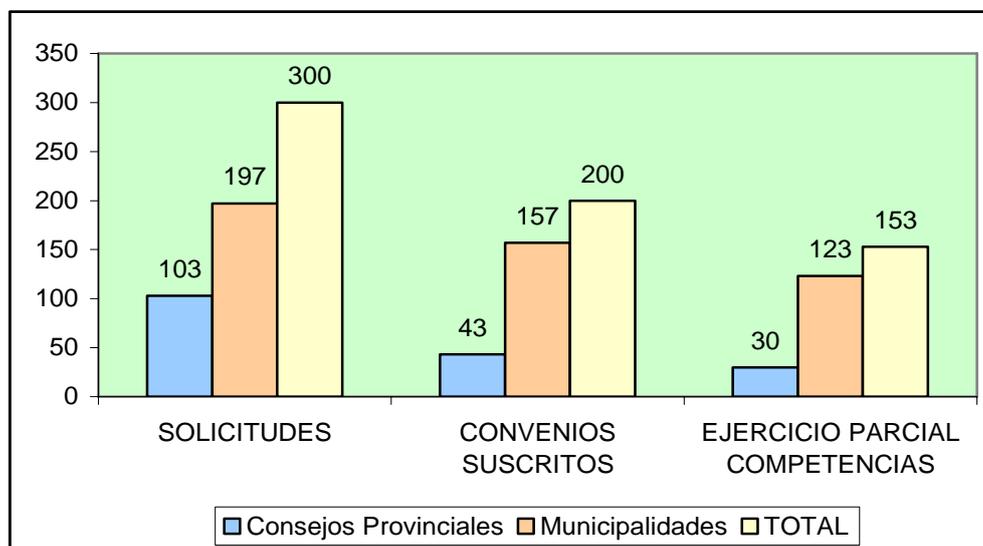
CUADRO No. 1
ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA*
2007

GOBIERNOS SECCIONALES AUTONOMOS	SOLICITUDES	CONVENIOS SUSCRITOS	EJERCICIO PARCIAL COMPETENCIAS
Consejos Provinciales	103	43	30
Municipalidades	197	157	123
TOTAL	300	200	153

* Competencias: Ambiente, Vialidad, Agricultura, Turismo, Salud y Educación

FUENTE: SENPLADES

GRAFICO No. 1
ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA*
2007



* Competencias: Ambiente, Vialidad, Agricultura, Turismo, Salud y Educación
 FUENTE: SENPLADES

4. INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

4.1 INGRESOS

Las cifras sobre la composición de los ingresos del Gobierno General por niveles como porcentaje del PIB, permiten apreciar la mayor importancia como generador de ingresos del nivel central respecto de los niveles municipal y provincial.

En efecto, según el Cuadro No. 2, los ingresos netos del Gobierno Central como porcentaje del PIB crecen del 14,05% en 1994 al 17,10% en el 2004, mientras que los ingresos propios del Nivel Provincial se incrementan del 0,06% al 0,08% y los del Nivel Municipal del 0,66% al 1,13% entre 1994 y 2004.

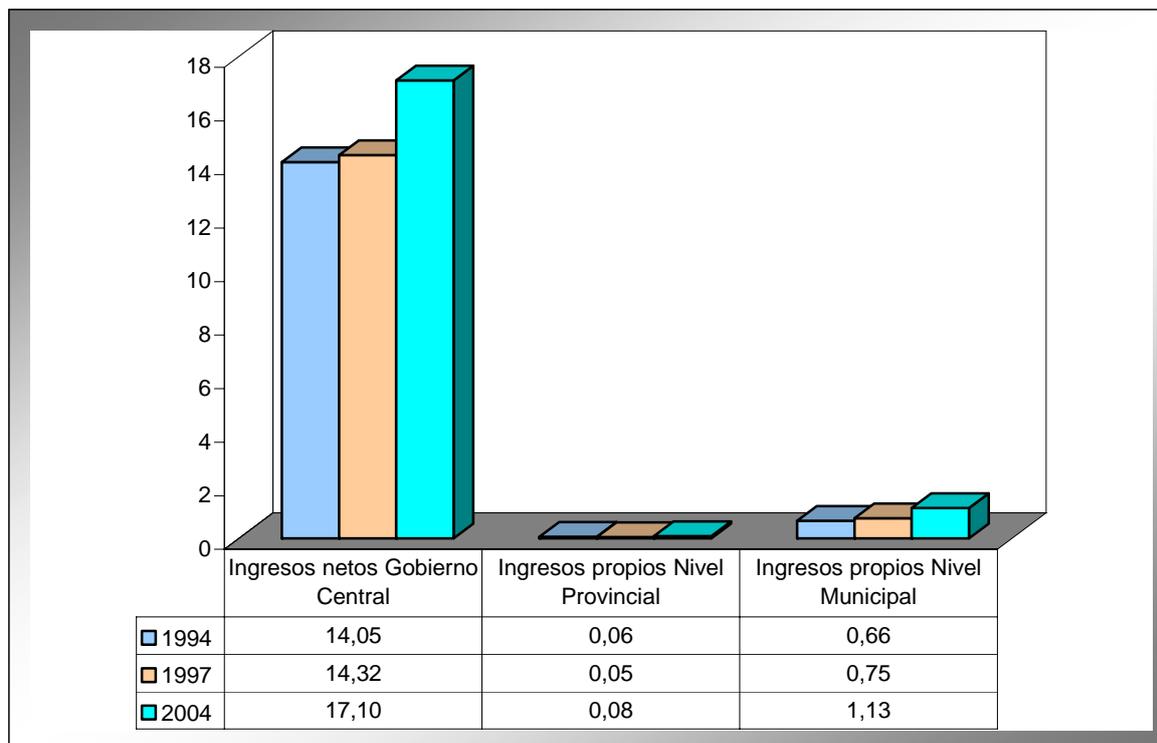
CUADRO No. 2
COMPOSICION INGRESOS GOBIERNO GENERAL SEGÚN NIVEL
PORCENTAJE DEL PIB
1994-1997-2004

GASTOS	1994	1997	2004
Ingresos netos Gobierno Central	14,05	14,32	17,10
Ingresos propios Nivel Provincial	0,06	0,05	0,08
Ingresos propios Nivel Municipal	0,66	0,75	1,13

Nota: Los ingresos netos del Gobierno Central no incluyen preasignaciones y los costos de Petroecuador

FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

GRAFICO No. 2
COMPOSICION INGRESOS GOBIERNO GENERAL SEGÚN NIVEL
PORCENTAJES
1994-1997-2004



FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

La composición de los ingresos de los Consejos Provinciales³ muestra la preeminencia de las transferencias del Gobierno Central sobre los ingresos de financiamiento, ingresos propios y venta de activos.

Así, de acuerdo al Cuadro No. 3, en el período 1990-2004: transferencias del Gobierno Central (72,7%), ingresos de financiamiento (19,5%), ingresos propios (7,6%) y venta de activos (0,3%).

Para el período 1990-1996: transferencias del Gobierno Central (67,9%), ingresos de financiamiento (23,9%), ingresos propios (7,8%) y venta de activos (0,4%).

En el período 1997-2004: transferencias del Gobierno Central (76,9%), ingresos de financiamiento (15,6%), ingresos propios (7,4%) y venta de activos (0,2%).

³ Según el Art. 90 de la Ley de Régimen Provincial-Codificación son ingresos del Consejo Provincial:

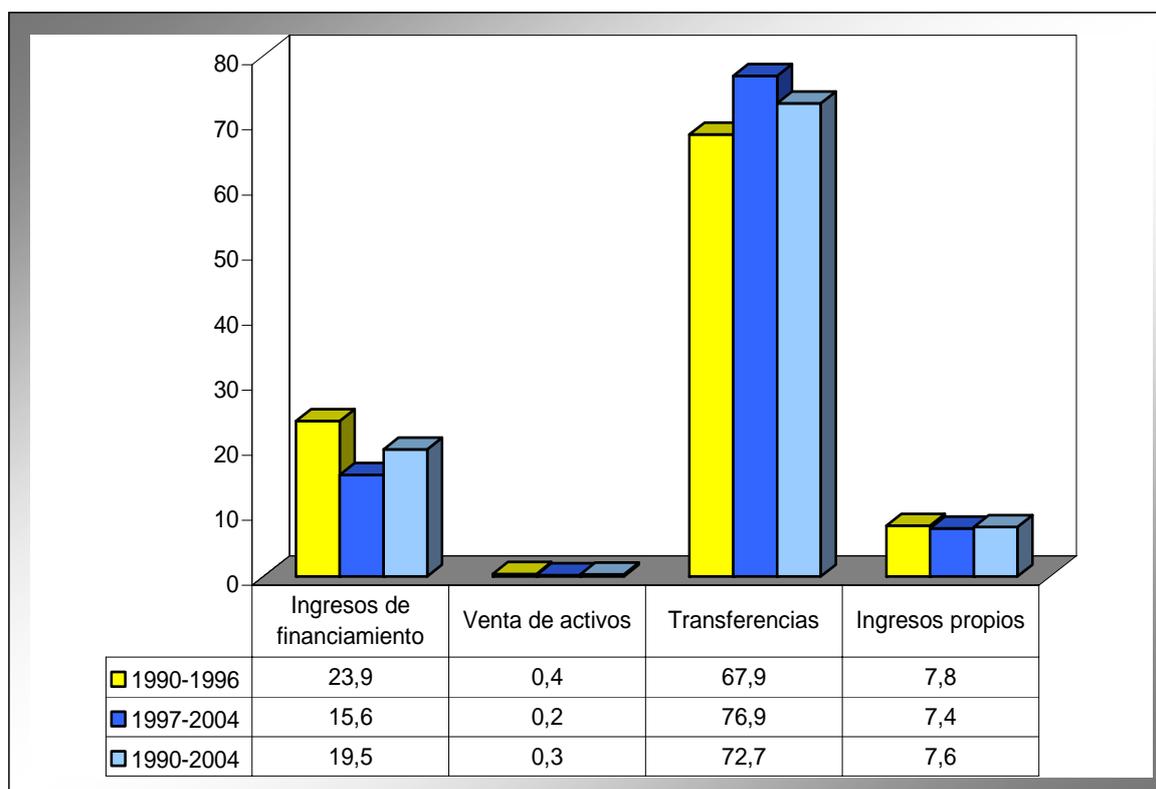
- a) Las asignaciones y subvenciones del Estado;
- b) Las tasas por servicios;
- c) Las multas que imponga el Consejo o el Prefecto, en su caso;
- d) Las herencias, legados y donaciones;
- e) Los impuestos creados o que se crearen especialmente en su favor;
- f) Las rentas provenientes de sus bienes propios; y,
- g) Las transferencias que hicieren en su favor otras entidades.

**CUADRO No. 3
COMPOSICION INGRESOS CONSEJOS PROVINCIALES
PORCENTAJES
1990-2004**

INGRESO	1990-1996	1997-2004	1990-2004
Ingresos de financiamiento	23,9	15,6	19,5
Venta de activos	0,4	0,2	0,3
Transferencias	67,9	76,9	72,7
Ingresos propios	7,8	7,4	7,6

FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

**GRAFICO No. 3
COMPOSICION INGRESOS CONSEJOS PROVINCIALES
PORCENTAJES
1990-2004**



FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

La estructura de los ingresos de los Municipios⁴ mantiene la preeminencia de las transferencias del Gobierno Central, aunque con un mayor peso de los ingresos propios.

Así, según el Cuadro No. 4, en el período 1991-2004: transferencias del Gobierno Central (54,8%), ingresos propios (26,8%), ingresos de financiamiento (17,6%) y venta de activos (0,9%).

Para el período 1991-1996: transferencias del Gobierno Central (54,6%), ingresos propios (28%), ingresos de financiamiento (16,3%) y venta de activos (1,2%).

⁴ De acuerdo al Art. 297 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal los ingresos municipales se dividen en: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son del dominio municipal, consagrados en esta Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.

Son ingresos no tributarios:

- a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;
- b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;
- c) El producto de la enajenación de bienes municipales;
- d) Los ingresos provenientes de multas; y,
- e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

Son empréstitos, las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinarán al financiamiento de obras o proyectos señalados en esta Ley, y cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.

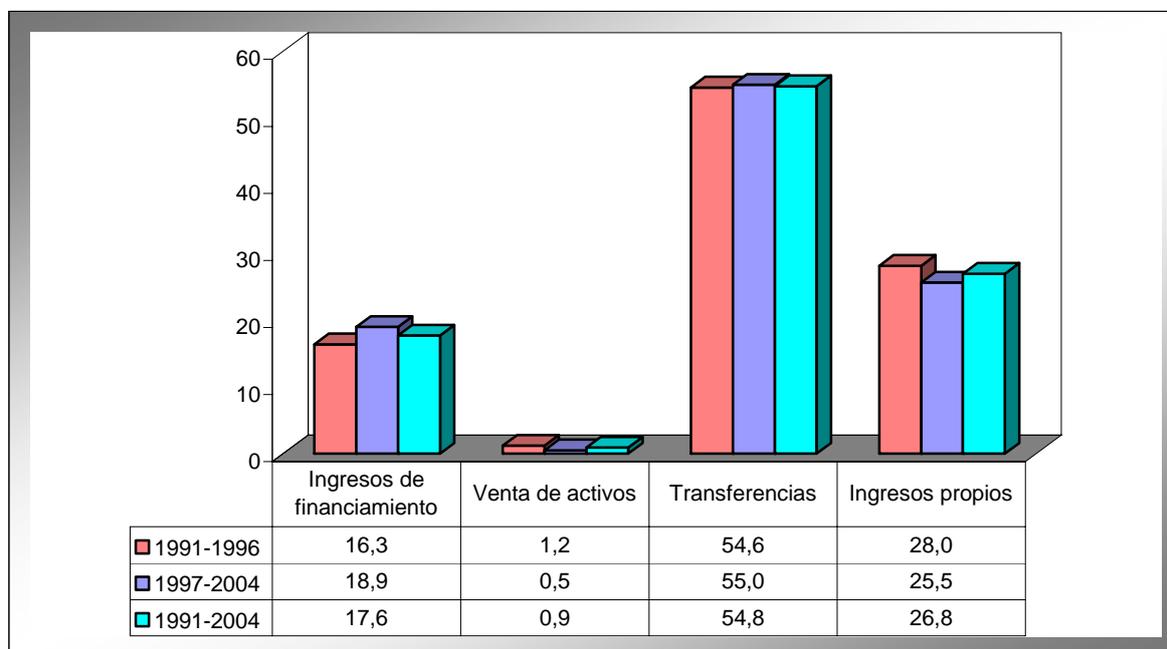
En el período 1997-2004: transferencias del Gobierno Central (55%), ingresos propios (25,5%), ingresos de financiamiento (18,9%) y venta de activos (0,5%).

CUADRO No. 4
COMPOSICION INGRESOS MUNICIPIOS
PORCENTAJES
1991-2004

INGRESO	1991-1996	1997-2004	1991-2004
Ingresos de financiamiento	16,3	18,9	17,6
Venta de activos	1,2	0,5	0,9
Transferencias	54,6	55,0	54,8
Ingresos propios	28,0	25,5	26,8

FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

GRAFICO No. 4
COMPOSICION INGRESOS MUNICIPIOS
PORCENTAJES
1991-2004



FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

4.2 **GASTOS**

Información contenida en el Cuadro No. 5, relativa a la composición del gasto por niveles de Gobierno como porcentaje del PIB, permite apreciar que si bien entre los años 1994 y 2004 el gasto de los Consejos Provinciales y de los Municipios crece significativamente de 0,48% a 1,01% y de 1,65% a 3,53%, respectivamente, el gasto del Gobierno Central también aumenta de 12,03% a 15,94%.

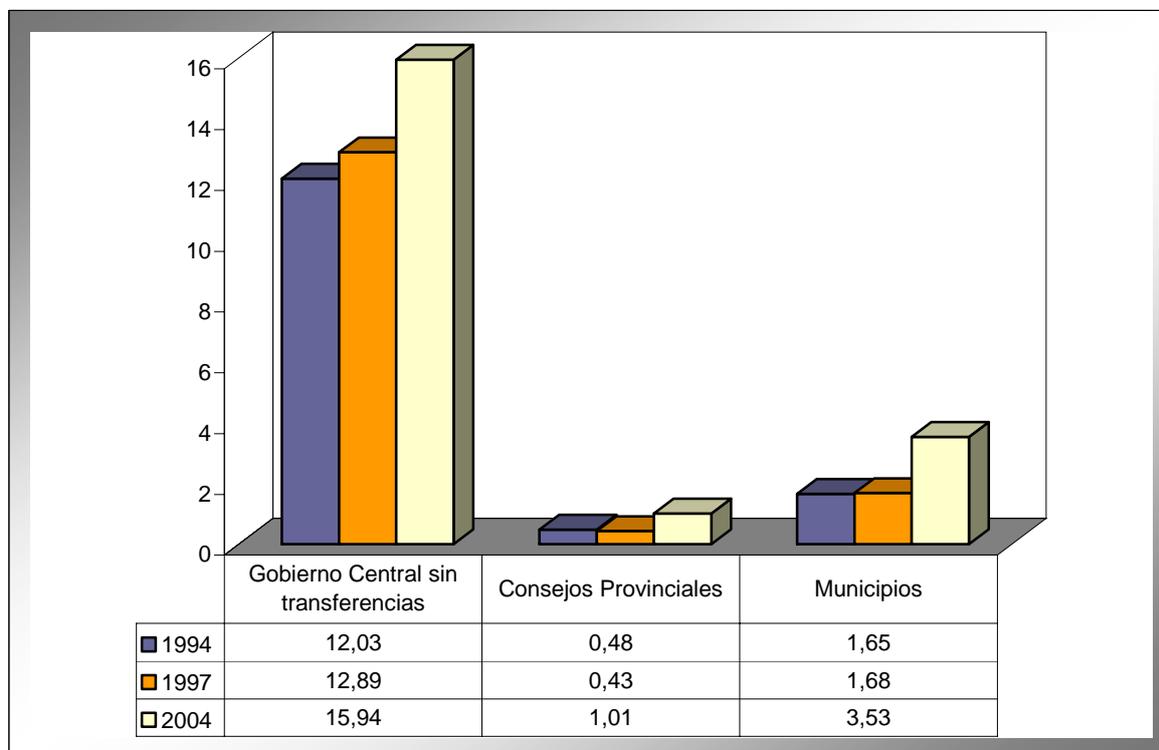
CUADRO No. 5
COMPOSICION GASTOS GOBIERNO GENERAL SEGÚN NIVEL
PORCENTAJE DEL PIB
1994-1997-2004

GASTOS	1994	1997	2004
Gobierno Central sin transferencias	12,03	12,89	15,94
Consejos Provinciales	0,48	0,43	1,01
Municipios	1,65	1,68	3,53

Nota: El gasto del gobierno central excluye las transferencias hacia los gobiernos seccionales y el gasto de los consejos provinciales y de los municipios corresponde al gasto autónomamente decidido por los mismos con sus ingresos totales

FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

GRAFICO No. 5
COMPOSICION GASTOS GOBIERNO GENERAL SEGÚN NIVEL
PORCENTAJES
1994-1997-2004



Nota: El gasto del gobierno central excluye las transferencias hacia los gobiernos seccionales y el gasto de los consejos provinciales y de los municipios corresponde al gasto autónomamente decidido por los mismos con sus ingresos totales

FUENTE: Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006-CONAM

IV. DESCENTRALIZACION: LINEAMIENTOS DE POLITICA¹

1. OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION

Los objetivos de la descentralización en el país, se encuentran claramente definidos a nivel constitucional y legal como se anotó anteriormente.

Dichos objetivos dicen relación con la necesidad de incrementar la eficiencia social, mejorar la eficiencia técnica, alcanzar una mayor equidad, mejorar la calidad y extender la cobertura de los servicios.

¹ Los "lineamientos de política", con la finalidad de ser sostenibles y coherentes, toman elementos importantes de diversas propuestas efectuadas en torno a la descentralización tanto a nivel del país como en el ámbito latinoamericano.

2. COMPETENCIAS Y FUNCIONES A SER DESCENTRALIZADAS

Las competencias y funciones a ser descentralizadas por parte de la Función Ejecutiva se encuentran definidas claramente en la "Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social", tanto en beneficio de los Municipios (Art. 9) como de los Consejos Provinciales (Art. 10).

En este sentido, la descentralización tiene que observar estrictamente el Art. 226 de la Constitución Política de la República, que en forma clara señala las competencias del Gobierno Central que no son sujetas a descentralización, esto es, "la defensa y la seguridad nacionales, 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".

3. **CRITERIOS PARA LA DESCENTRALIZACION**

La Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales de la Presidencia de la República, en su Documento de Trabajo "Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador"², establece de manera coherente los criterios principales que deben orientar el proceso de descentralización en el país:

- ◆ **Homologación.-** Se requiere la adopción de procesos financieros homogéneos y complementarios entre el nivel nacional y el nivel provincial y cantonal, tendientes a permitir tanto el conocimiento de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno como el cruce y consolidación de información utilitaria para cada uno de ellos.

- ◆ **Independencia Financiera.-** La gestión financiera pública de los gobiernos seccionales debe significar tanto un sistema de recaudación de ingresos propios como de programas de ejecución y control del gasto y financiamiento de inversiones que permitan a los gobiernos provinciales y cantonales lograr independencia administrativa y una independencia financiera mayor, buscando garantizar la calidad en la prestación de funciones y servicios públicos en las respectivas

² Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, obra citada, pp. 64 - 65

circunscripciones territoriales en función de la política fiscal nacional.

- ◆ **Eficiencia Fiscal.-** La adecuada asignación de las responsabilidades de ingresos y decisión de gastos administrados por los gobiernos seccionales debe responder a la demanda de bienes y servicios de sus ciudadanos.

- ◆ **Esfuerzo Fiscal.-** La gestión financiera pública nacional compensa a una provincia descentralizada a través del esfuerzo recaudador de los ingresos tributarios de orden nacional y control de la evasión en sus respectivas jurisdicciones, mediante un mecanismo de devolución proporcional del monto recaudado.

- ◆ **Solidaridad y Equidad.-** El Estado redistribuirá tanto a nivel provincial como cantonal los impuestos e ingresos tributarios internos de carácter nacional mediante el sistema de cajas fiscales, con la finalidad de reducir la diversa heterogeneidad provincial y cantonal del país, en función de los índices de población y necesidades básicas insatisfechas.

- ◆ **Estabilidad Macroeconómica.-** Es indispensable conservar el equilibrio macroeconómico acorde con la política económica nacional que posibilite la generación de ahorro que estimule el mejoramiento de las condiciones de vida y la producción, para lo cual es necesario limitar los niveles y mejorar la calidad del gasto, aumentar los ingresos tributarios y no tributarios de los niveles nacional y subnacional y controlar el endeudamiento público.

- ◆ **Simplificación de Regímenes Tributarios.-** Se refiere a la eliminación de gravámenes de reducida significación fiscal y difícil administración. Además, con el objetivo de contar con un sistema tributario homogéneo, el Gobierno Nacional deberá centrar su atención en aquellos impuestos de tipo progresivo, de origen externo, que graven factores de producción de base móvil y que sirvan para fines de estabilización macroeconómica. Por su parte, los gobiernos seccionales deberán enfatizar en impuestos que graven factores de base fija y permanente, de administración local y que no tengan problemas de competencia y o superposición con los impuestos nacionales.

- ◆ **Integridad Impositiva.-** Los impuestos de carácter nacional no podrán ser preasignados o distribuidos a partícipes, debiendo ingresar de manera completa a la caja fiscal para la distribución correspondiente mediante los mecanismos pertinentes.

- ◆ **Regulación y Control del Endeudamiento Territorial.-** Los niveles provincial y cantonal deberán adecuarse a los techos de endeudamiento definidos en la política fiscal nacional, aspecto que será controlado por el nivel nacional. Los recursos provenientes del endeudamiento serán destinados a nivel territorial únicamente para inversión rentable en términos sociales y privados y no para cubrir gasto corriente. Bajo ninguna circunstancia, el Gobierno Nacional subrogará, ni asumirá deuda pública de las entidades, empresas públicas u otros organismos de carácter provincial o cantonal.

- ◆ **Correspondencia de los Ingresos con las Competencias.-** El Estado transferirá a los niveles provincial y cantonal de forma equilibrada y justa los recursos en relación directa con las competencias asumidas.

4. CALENDARIO Y FASES DE LA DESCENTRALIZACION

Dentro del proceso de descentralización es necesario considerar un aspecto fundamental, cual es, el relativo al ritmo de dicho proceso. En este sentido, la FAO³ anota que dicho ritmo no tiene que ser excesivamente rápido de manera que los beneficiarios de la descentralización puedan adaptarse al nuevo contexto, pero tampoco puede ser demasiado lento ya que esto significaría la oportunidad para las fuerzas contrarias a la descentralización de organizarse contra ella y frenarla de forma definitiva; de otra parte, la definición del ritmo de la descentralización debe sustentarse en un diálogo múltiple entre los actores nacionales y locales, lo cual permitirá modular dicho ritmo de acuerdo a la capacidad particular de cada municipio y prefectura para asumir y desarrollar las funciones descentralizadas; en consecuencia, la descentralización debe ser concebida como un proceso progresivo de transferencia de funciones, recursos y poderes de decisión por parte del Estado a los niveles locales de gobierno, acorde a la creación e institucionalización de las condiciones de éxito de cada una de sus fases.

En este contexto, Rufián⁴ destaca la importancia de considerar las etapas del proceso de descentralización.

³ FAO, El modelo RED - IFO de descentralización: una metodología y tres políticas de acompañamiento, s. f., pp. 4 - 5

⁴ Dolores Rufián, Descentralización - instituciones y financiamiento, Santiago de Chile, ILPES, 26 de diciembre de 1995, p. 42

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En esta etapa se deberían diseñar las normas que directa o indirectamente estarían relacionadas con el proceso descentralizador. También se debería preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso, y se tendría que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo.

La segunda etapa sería de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas institucionales y administrativas que inicien la dinámica del mismo. Por último en la etapa de consolidación se terminarían de ajustar las estructuras y mecanismos de gestión de los gobiernos descentralizados, conformándose un verdadero sistema.

5. **COORDINACION DE LA DESCENTRALIZACION**

La implementación de una adecuada estrategia de descentralización requiere se observen, en lo relativo a la "coordinación", según Aghón⁵, las siguientes consideraciones: en primer lugar, existencia de una coordinación institucional mínima entre los diferentes organismos y niveles de la administración con la finalidad de lograr una adecuada planificación, ejecución, financiación y seguimiento de los avances registrados en el proceso; en segundo lugar, generación de nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales entre los distintos niveles de gobierno y de estos con las comunidades y el sector privado; y, en tercer lugar, definición de claras responsabilidades a nivel de cada gobierno, con un determinado liderazgo institucional capaz de promover no solamente el afianzamiento como la orientación y gradualidad del proceso, sino también la coherencia con otras políticas de gobierno.

En forma complementaria, la coordinación supone también el establecimiento de un mecanismo que cree consensos, encargado de una serie de tareas de fundamental importancia, que de acuerdo a Giugale⁶, son las siguientes: diseño de una perspectiva a largo plazo de la descentralización, metas intermedias y ajustes permanentes; promoción de foros para el análisis y negociación de las medidas fiscales intergubernamentales, evitando así los

⁵ Gabriel Aghón, Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos, México, LASA 97, abril de 1997, p. 17

⁶ Marcelo Giugale, y otros, "Perspectiva general", Mundo fiscal, No. 54, México, abril del 2001, p. 3

conflictos jurisdiccionales; elaboración de un informe anual relativo al avance de la descentralización, mismo que deberá ser conocido por el gobierno nacional y los gobiernos locales, quienes se mantendrán de esta manera al tanto respecto de sus responsabilidades en el proceso de descentralización; entrega de información confiable que permita tanto el análisis público de la política fiscal y financiera nacional y local, como la evaluación del diseño e intercambio de información; diseño, obtención y divulgación de indicadores básicos para la realización de la descentralización, supervisión de las modificaciones de responsabilidades en lo concerniente a ingresos y gastos y, evaluación de la capacidad de los gobiernos locales para tomar a su cargo responsabilidades nuevas.

En este orden de ideas, Rojas⁷ destaca la singularidad del proceso de descentralización venezolano, que cuenta con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), como organismo de rango ministerial encargado de la gestión, orientación, seguimiento y evaluación de dicho proceso.

⁷ Fernando Rojas, Descentralización fiscal en América Latina, Trabajo presentado al Seminario sobre descentralización en América Latina y su financiamiento, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 3 - 5 de noviembre de 1993, p. 5

6. **DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACION**

La debilidad o escaso desarrollo institucional de los gobiernos locales constituye un serio obstáculo para el éxito de la descentralización; en consecuencia, resulta prioritario el esfuerzo destinado a desarrollarlos y fortalecerlos institucionalmente. López⁸ destaca tres campos prioritarios: administrativo, financiero y jurídico.

En lo administrativo: promover el desarrollo de los recursos humanos, constituyéndose para este efecto la capacitación como un objetivo permanente; diseñar planes y programas de formación y capacitación en los tres niveles básicos de la organización (aspectos operativos, segmento gerencial y de control de la calidad, toma de decisiones y planificación estratégica); abandonar la visión de corto plazo de la planificación, para dar paso a una visión de futuro de manera que los planes de los gobiernos locales siempre reflejen las demandas de sus ciudadanos; importar tecnologías administrativas nuevas adaptadas a las particulares circunstancias.

En lo financiero: modernizar la administración tributaria y su codificación jurídica; incursionar en modalidades nuevas de financiamiento que no signifiquen endeudamiento; establecer sistemas catastrales a través de modelos simples que posibiliten levantar la información inmobiliaria básica; gestionar el pago completo de las transferencias a que tienen derecho legalmente;

⁸ Guadalupe López, Retos de la implementación de la descentralización en Honduras y el rol de las entidades no gubernamentales, Honduras, Asociación de Municipios de Honduras, mayo de 1999, pp. 6 - 7

aplicar planificación financiera de largo plazo, dejando de lado los esquemas limitativos del corto plazo.

En lo jurídico: los gobiernos locales deben tomar la iniciativa en lo relativo a las reformas legales referidas a la descentralización, efectuando el seguimiento respectivo a otras sobre el tema generadas fuera de su ámbito.

En lo concerniente a la capacitación, aspecto principal del fortalecimiento institucional, la FAO⁹ enfatiza en la necesidad de capacitación de los recursos humanos de los gobiernos locales bajo la consideración de que en el contexto de una política de descentralización que enfatiza las demandas de las poblaciones beneficiarias, debe reconocerse que la capacidad de formulación de demandas no se distribuye de manera simétrica entre los diferentes municipios y las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Esta capacidad depende en efecto de una acumulación previa de capital social y de experiencias particulares de organización. En este sentido, sin una política fuerte de capacitación, la descentralización puede favorecer a los municipios más ricos y mejor organizados, no porque sea necesariamente quienes más necesitan los apoyos sino simplemente porque son los que tienen más capacidad de formulación de sus demandas en términos de proyectos de desarrollo. La capacitación debe entonces orientarse en prioridad hacia los municipios que tienen un potencial productivo pero que sólo tienen una capacidad reducida de formulación de demandas.

⁹ FAO, obra citada, p. 4

7. **FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACION**

Los gobiernos locales para ejercer de manera efectiva las competencias objeto de transferencia requieren los recursos indispensables que permitan su financiación, aspecto de vital importancia a ser considerado para evitar el fracaso del proceso de descentralización. En realidad, como bien sostienen Aghón y Cortés¹⁰, si los gobiernos locales no disponen de los recursos financieros adecuados para llevar adelante responsablemente tanto la gestión como la provisión de los servicios asumidos, la descentralización carece de efectividad.

En este sentido, el Art. 226 de la Constitución Política de la República es muy claro al respecto, disponiendo que: "En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias".

Esto implica, de acuerdo a Enríquez¹¹, la necesidad de calcular el costo de las competencias transferidas según cada uno de los rubros de gasto, con la finalidad de conocer cuanto le costaba al Estado esa competencia antes de ser transferida y conocer cuanto le va a costar al Estado dicha competencia después de la transferencia, dándose por entendido que de ninguna manera los

¹⁰ Gabriel Aghón y Patricia Cortés, Descentralización y gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, p. 92

¹¹ Francisco Enríquez, Cálculo de costos en la transferencia de competencias, Documento elaborado entre los meses de abril y mayo de 1998 como parte de una consultoría sobre descentralización para el Proyecto MOSTA - CONAM, pp. 1 - 3

costos de funcionamiento de una competencia en el nuevo nivel que la asume, pueden ser superiores a los costos de funcionamiento del nivel que la transfirió; situación que debe ser considerada toda vez que puede incrementarse el gasto fiscal si es que el gasto en el nivel de gobierno del cual se transfiere una competencia no se lo elimina o se lo disminuye en una menor proporción a la que se incrementa en el nivel de gobierno al que se transfirió la competencia.

En cuanto se refiere al diseño del sistema de transferencias, éste debe caracterizarse por su simplicidad y transparencia minimizando su grado de discrecionalidad, por cuanto las transferencias discrecionales "generan restricciones presupuestarias débiles, y fomentan la indisciplina fiscal, ya que tienden a asignarse a las jurisdicciones que se encuentran en dificultades financieras, o simplemente no alcanzan a cubrir sus gastos con los recursos de que disponen; además no son ni estables ni predecibles, dos atributos sumamente importantes para los gobiernos que las reciben, y fundamentales si los gobiernos locales pretenden acceder a los mercados de crédito"¹².

En este sentido, concordamos con el criterio de la AME¹³, quien manifiesta que la distribución de recursos tiene que estar en función de variables como: "población, cobertura, las necesidades básicas insatisfechas. Además deben existir ciertos incentivos a logros en

¹² Ricardo Hausmann y Ernesto Stein, Políticas nacionales y financiamiento municipal, s.f., p. 10

¹³ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización, Quito, mayo del 2001, p. 10

el mejoramiento de los niveles de vida, transparencia financiera de las entidades seccionales, tributación nacional y local (incentivos por incrementos en la recaudación), dinamismo productivo, etc.". De esta manera, "será más fácil forzar a los gobiernos locales a enfrentar su restricción presupuestaria, si existen criterios claramente establecidos, no sujetos a manipulaciones, que definen tanto el monto total de las transferencias como su distribución"¹⁴.

De otra parte, es importante enfatizar asimismo en el hecho de que las transferencias de recursos tienen que ser automáticas, eliminando el sistema discrecional actual adoptado por el Ministerio de Economía y Finanzas; se debe garantizar un flujo de recursos estable y permanente a los gobiernos seccionales desde el nivel central para atender las competencias asumidas, siendo inclusive necesario para tal fin la creación de mecanismos de garantía tales como fondos de estabilización para períodos de inestabilidad macroeconómica; y, el diseño de instrumentos de subsidio territorial y social explícitos y transparentes para enfrentar los objetivos de equidad¹⁵.

Aspecto igualmente importante a considerar es el relativo a que tales transferencias no deben estar condicionadas a gastos en actividades o sectores específicos, "ya que estas transferencias

¹⁴ Ricardo Hausmann y Ernesto Stein, obra citada, p. 10

¹⁵ AME, obra citada, p. 10

restringen la autonomía de los gobiernos subnacionales para decidir el destino de sus gastos presupuestarios"¹⁶.

Por su lado, el BID¹⁷ anota que resulta indispensable asegurar que las transferencias intergubernamentales "no se vuelvan excesivas hasta el punto de socavar la autonomía y la vitalidad del proceso descentralizado de toma de decisiones. Los gobiernos locales deben recaudar una parte significativa de sus propios ingresos. Si no lo hacen, se pone en peligro toda la argumentación acerca de la mayor eficiencia económica y la mejor gobernabilidad". En realidad, si bien las transferencias intergubernamentales se justifican como un mecanismo que permite asegurar una equidad fiscal adecuada entre los diferentes gobiernos locales que tienen la base tributaria distribuida de manera desigual, desincentivan el esfuerzo local fiscal y restringen la propia autonomía fiscal¹⁸.

Efectivamente, en lo relativo a los ingresos propios, sería importante que ellos permitan cubrir la mayor parte las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales, situación que determinaría su autonomía financiera. Al respecto, la generación de nuevos ingresos debe basarse tanto en el fortalecimiento de los impuestos, tasas y contribuciones locales, como en la participación de capitales privados a través del sistema de concesiones.

¹⁶ BID, Progreso económico y social en América latina, Informe 1997, Washington, septiembre de 1997, p.188

¹⁷ BID, Progreso económico y social en América latina, Informe 1994, Washington, octubre de 1994, p.184

¹⁸ Gabriel Aghón y Patricia Cortés, obra citada, p. 97

En este sentido, es preciso aclarar que la política tributaria tiene necesariamente que definirse a nivel nacional. Como bien lo sostiene Barrera¹⁹, "los impuestos más importantes (IR, IVA e ICE) deben ser recaudados por una instancia nacional con dependencias desconcentradas a nivel provincial". Sin embargo, pueden considerarse mecanismos de coordinación con los gobiernos seccionales que permitan la depuración de listados de contribuyentes, campañas de promoción y estímulo y sanción de evasores, pudiendo convertirse esta participación en un estímulo o incentivo a dichos gobiernos para el logro de mayores recursos²⁰.

En lo referente al endeudamiento de los gobiernos locales, resulta necesario el establecimiento de restricciones presupuestarias al mismo, pues como bien lo afirma Shome²¹, la facultad de endeudamiento de los gobiernos locales con la finalidad de cubrir sus gastos y sin restricciones establecidas por el gobierno central, afecta de manera negativa en el déficit global público reduciendo, en consecuencia, el margen para la estabilización económica.

¹⁹ Augusto Barrera, coordinador, Ecuador: un modelo para (des) armar, Quito, Centro de investigaciones CIUDAD, Grupo de democracia y desarrollo local, diciembre de 1999, p. 224

²⁰ AME, obra citada, p. 10

²¹ P. Shome, Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Política Fiscal No. 64, 1995, citado por Ernesto Rezk, Aspectos macroeconómicos vinculados con el federalismo y la descentralización, Bahía Blanca, Asociación Argentina de Economía Política, XXXII Reunión Anual, 1997, pp. 6 - 7

En este orden de ideas, es indispensable el establecimiento de un marco regulatorio que defina de manera clara el acceso al crédito por parte de los gobiernos locales buscando reducir sus efectos macroeconómicos.

Sobre el particular, un avance significativo en el tema es la ley de endeudamiento subnacional en Colombia que regula el acceso al crédito a partir de un sistema de semáforos que funciona de acuerdo con criterios de solvencia de las respectivas entidades territoriales²².

En el caso del Ecuador, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, establece una serie de disposiciones en materia de endeudamiento:

- Límites al endeudamiento para gobiernos seccionales

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos seccionales deberán observar los siguientes límites de endeudamiento:

a) La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100 por ciento; y,

²² Miguel Villa y otros, La reestructuración de los espacios nacionales, Santiago de Chile, CEPAL - ILPES, Serie Gestión Pública No. 7, septiembre del 2000, p. 26

b) La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40 por ciento. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Las entidades del régimen seccional autónomo que al momento de aprobación de esta Ley superaren estos límites deberán preparar y ejecutar un plan de reducción para alcanzarlos en un período no mayor de 4 años.

- Restricciones al endeudamiento público

Las instituciones del sector público que realicen operaciones de crédito, lo harán exclusivamente para financiar inversiones.

El Gobierno Central no podrá contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, inclusive las de economía mixta; tampoco asumirá, ni subrogará deudas de esas entidades, originadas en la voluntad de las partes.

El Gobierno Central podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por las entidades de régimen seccional autónomo, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En este caso, de forma previa al otorgamiento de la garantía, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos para el endeudamiento previsto en esta ley y deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de

los valores que el Gobierno Central pudiera llegar a tener que pagar en los casos de incumplimiento. En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo.

El Gobierno Central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda.

De igual manera procederá el Gobierno Central cuando, a su criterio, sea conveniente ejecutar con el aporte económico conjunto de los gobiernos seccionales obras que requieran de la coparticipación financiera estatal en razón de la existencia de necesidades básicas insatisfechas de su población integrada, en gran medida, por una elevada migración interna.

- Requisitos para operaciones de crédito

Para la contratación de crédito interno y externo, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que el proyecto al que se destine el crédito cuente con la calificación de viabilidad técnica, financiera, económica y social, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, tratándose

del Gobierno Central, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales;

b) Que el proyecto sea declarado prioritario por la SENPLADES, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales;

c) Que se esté cumpliendo con el plan de reducción de la deuda, cuando corresponda;

d) Que en caso de no requerir plan de reducción de deuda, no se exceda los límites previstos en esta ley, calculados, incluyendo el monto del nuevo crédito solicitado;

e) Que la máxima autoridad de la institución solicitante certifique que ésta no tiene obligaciones vencidas de amortizaciones o intereses de la deuda pública, evidenciándolo con certificados otorgados por los acreedores;

f) Que se cuente con los dictámenes favorables del Ministro de Economía y Finanzas, del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el H. Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de veinte días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente. De no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable.

g) Que se haya cumplido la obligación de registro de los créditos suscritos con anterioridad, establecida en el artículo 11 de esta Ley.

h) Que consten en los respectivos presupuestos las partidas de desembolsos y asignaciones destinadas a las inversiones correspondientes, así como, si fuera del caso, las del servicio de las deudas; e,

i) Que la contratación del nuevo crédito evite el deterioro del perfil de vencimientos promedio de la deuda pública total, según corresponda.

GLOSARIO¹

Autonomía: Capacidad de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad.

Competencias: Ambitos o áreas generales de responsabilidad dentro de un sector que se transfieren del nivel central a los gobiernos seccionales.

Delegación: Encargo de competencias, responsabilidades o funciones a entidades relacionadas jerárquicamente, pero no se confiere autonomía sobre el ejercicio de las responsabilidades.

Demanda de competencias: Es el acto de pedir, al responsable de una actividad, el derecho de ejecutar esa actividad.

Descentralización: Es la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos (funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos) desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales.

Desconcentración: Encargo vertical de responsabilidades de un ente superior a un ente inferior, dentro del mismo régimen, con la posibilidad de ser revocada por el superior en forma unilateral.

Gobiernos Seccionales Autónomos: Autoridades elegidas por el pueblo para dirigir obras y servicios públicos en las parroquias, cantones y provincias. Estas instituciones son la Junta Parroquial, el Municipio y el Consejo Provincial. Pueden darse sus propias normas mediante ordenanzas.

Privatización: Transferencia al sector privado, a través de varios mecanismos: delegación, venta de activos, coparticipación.

Sectores: Son áreas de servicios que tienen características específicas (educación, salud, turismo, vialidad, ambiente, entre otras).

¹ GTZ, COSUDE, CONAM, PDDL, INTER COOPERATION, PNUD: Material sobre descentralización

Servicio público: Actividad llevada a cabo por la administración pública o bajo un cierto control y regulación de ésta, destinada a satisfacer las necesidades de la colectividad.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Aghón, Gabriel: **Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos**, México, LASA 97, abril de 1997
- ◆ Aghón, Gabriel y Casas, Carlos: **Descentralización fiscal en América Latina: una comparación preliminar**, Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", Quito, 17-19 de octubre de 1994
- ◆ Aghón, Gabriel y Cortés, Patricia: **Descentralización y gobiernos locales en América Latina**, Santiago de Chile, CEPAL, 1998
- ◆ Antelo, Eduardo: **Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985**, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Reformas Económicas No. 62, marzo del 2000
- ◆ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME): **Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización**, Quito, mayo del 2001
- ◆ Barrera, Augusto (coordinador): **Ecuador: un modelo para (des) armar**, Quito, Centro de investigaciones CIUDAD, Grupo de democracia y desarrollo local, diciembre de 1999
- ◆ BID: **Progreso Económico y Social en América Latina**, Informe 1997, Washington, septiembre de 1977
- ◆ Cámara de Comercio de Quito: **Descentralización y desarrollo**, Quito, diciembre de 1999
- ◆ Carrión, Fernando: "Descentralización, las alternativas del Ecuador de hoy", en **Revista Propuestas**, No. 6, Guayaquil, ESPOL, septiembre de 1999
- ◆ Casalet, Mónica: **Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México**, Santiago de Chile, CEPAL, 29 de febrero del 2000

- ◆ CEPAL: **Equidad, desarrollo y ciudadanía**, Santiago de Chile, 2000
- ◆ CEPAL/GTZ: **Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos**, Santiago de Chile, 1996
- ◆ Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, **Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador**, Quito, Documento de Trabajo, abril del 2000
- ◆ CONAM-GTZ: **Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador**, Quito, junio 2005
- ◆ Constitución Política de la República del Ecuador
- ◆ Cossío, Iván: **Bolivia: descentralización, participación popular y desarrollo rural**, Roma, FAO-SD, Consulta Técnica sobre Descentralización, 16 - 18 diciembre de 1997
- ◆ Departamento Nacional de Planeación: **Política de profundización de la descentralización. Estrategia de seguimiento y evaluación de la descentralización**, Santafé de Bogotá, Documento Territorial No. 26, diciembre de 1999
- ◆ Enríquez, Francisco: **Cálculo de costos en la transferencia de competencias**, Documento elaborado entre los meses de abril y mayo de 1998 como parte de una consultoría sobre descentralización para el Proyecto MOSTA - CONAM
- ◆ Enríquez, Francisco: **Algunos apuntes para la descentralización y desconcentración fiscal en el Ecuador**, Quito, MOSTA-CONAM, agosto de 1998
- ◆ Finot, Iván: **Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública, No. 12**, ILPES, Santiago de Chile, mayo 2001
- ◆ Giugale, Marcelo y otros: "Perspectiva general", **Mundo fiscal, No. 54**, México, abril del 2001

- ◆ GTZ, COSUDE, CONAM, PDDL, INTER COOPERATION, PNUD: Material sobre descentralización
- ◆ Hausmann, Ricardo y Stein, Ernesto: **Políticas nacionales y financiamiento municipal**, s.f.
- ◆ ILPES: **Reforma y modernización del Estado**, Seminario sobre "Reforma y modernización del Estado", México D.F., 18 - 20 de mayo de 1994
- ◆ Javed, Burki, Perry, Guillermo y Dillinger, William: **Más allá del centro: la descentralización del Estado**, Washington, Banco Mundial, septiembre de 1999
- ◆ Jijón, Víctor: "Descentralización, poder y desarrollo local", en **Revista Economía y Política, No. 6**, Cuenca, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, marzo del 2000
- ◆ Ley de Descentralización del Estado y Participación Social
- ◆ Ley de Modernización del Estado
- ◆ Ley Orgánica de Régimen Municipal
- ◆ López, Guadalupe: **Retos de la implementación de la descentralización en Honduras y el rol de las entidades no gubernamentales**, Honduras, Asociación de Municipios de Honduras, mayo de 1999
- ◆ Maldonado, Alberto: **Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia**, Santiago de Chile, CEPAL, 22 de febrero del 2000
- ◆ Muñoz, Víctor: **La descentralización de los servicios de salud y educación en México en la búsqueda de una mayor justicia social**, Ponencia preparada para su presentación en el Encuentro LASA 1998, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24 - 26 septiembre de 1998

- ◆ Pachano, Simón: "Autonomías y descentralización", en **Revista Criterios, No. 30**, Quito, Cámara de Comercio de Quito, enero del 2001

- ◆ Rojas, Fernando: **Descentralización fiscal en América Latina**, Trabajo presentado al Seminario sobre descentralización en América Latina y su financiamiento, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 3 - 5 de noviembre de 1993

- ◆ Rufián, Dolores: **Descentralización-instituciones y financiamiento**, Santiago de Chile, ILPES, 26 de diciembre de 1995

- ◆ Ruiz, Clemente: **Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco, México: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo**, Santiago de Chile, CEPAL, 28 de julio del 2000

- ◆ Ruiz, Clemente: **El paradigma del desarrollo regional basado en la cooperación público-privada: el caso de Chihuahua, México**, Santiago de Chile, CEPAL, 28 de julio del 2000

- ◆ Salamea, Marco: "¿Descentralización, regionalización, autonomías provinciales o federalismo?", en **Revista Economía y Política, No. 6**, Cuenca, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, marzo del 2000

- ◆ Salinas, Jorge: **Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Bolivia**, Santiago de Chile, CEPAL, 28 de febrero del 2000

- ◆ Vargas, Jorge y Sarmiento, Alfredo: "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", en **Descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana**

- ◆ Vázquez, Antonio: **Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual**, Santiago de Chile, CEPAL, 4 de febrero del 2000

- ◆ Villa, Miguel y otros: **La reestructuración de los espacios nacionales**, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES, Serie Gestión Pública No. 7, septiembre del 2000

- ◆ Winkler, Donald: **Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: descentralización fiscal en América Latina**, Documento para Discusión del Banco Mundial No. 235S