

Gobiernos locales y descentralización en Ecuador

Wilson Araque Jaramillo y Eulalia Flor Recalde, editores*
Quito: Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2016.

Reseñado por Mireille Vásconez Cevallos**

El libro en cada uno de sus ocho capítulos –recogidos en 246 páginas– logra exponer, de acuerdo al tema, una síntesis con su correspondiente caracterización técnica sobre el proceso de descentralización realizado en Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa.

En este sentido y a fin de tener un preámbulo inicial se puede apreciar el análisis del proceso de la descentralización y la Constitución de 2008, realizado por Luis Verdesoto, en donde el autor analiza la Constitución, la disposición legal del proceso como abierto y progresivo, las responsabilidades otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados, por niveles

* Los autores son: Wilson Araque Jaramillo, Eulalia Flor Recalde, Edison Patricio Mafla Mantilla, Luis Verdesoto, Gustavo Adolfo Bedón Tamayo y María Gloria Pérez Paredes, Soraya Gabriela Jarrín Feijoó y Anabel Cecilia Salazar Carrillo, Silvia Morayma Álvarez Villacrés y Cecilia Jacqueline Arévalo Ortiz, y Ana Paulina Viera Mayorga y Germán Roberto Guerra Terán.

** Auditora, especialista en: sistemas de información, gobernanza, transparencia, y participación ciudadana, redes de conocimiento. Emprendedora que, además es experta en gestión local y de cooperación con el desarrollo, así como en fortalecimiento de capacidades e institucionales.

de gobierno y como territorios, los retos que deben asumir, las capacidades existentes, el Estado y las reformas institucionales necesarias, proyecciones y pautas para el desarrollo territorial en función de fortalecer el proceso de transferencia de las competencias descentralizadas. Se analizan las formas estatales en el territorio ancladas en los niveles de gobiernos, que son las instancias que deberían generar la sostenibilidad del proceso de descentralización. Se hace relación al proceso de planificación, las necesidades de articulación por niveles de gobierno en función de crear sinergias en la gestión local y se enfatiza en la necesidad de poner en funcionamiento el sistema nacional de competencias con carácter progresivo y regulador, desde el gobierno central. El autor se refiere también a un breve análisis sobre la agenda territorial pendiente y los vacíos de las instituciones territoriales.

En el capítulo siguiente se encuentra el aporte de Eulalia Flor, quien analiza el nuevo modelo de descentralización ecuatoriano desde 4 partes: 1. El proyecto de Estado planteado por el gobierno de Rafael Correa desde 2007; 2. Análisis del nuevo modelo de descentralización en Ecuador, establecido en la Constitución de 2008 y desarrollado en el COOTAD; 3. Exposición de experiencias concretas de fortalecimiento de GAD municipales y parroquiales, como ejemplo de iniciativas locales en el fortalecimiento de capacidades y en la transferencia de competencias; y 4. Retos de los GAD con aportes de miembros pertenecientes a municipios y juntas parroquiales para fortalecimiento del proceso de descentralización.

El libro hace referencia a uno de los ejes esenciales del proceso de descentralización, que es la asignación de recursos fiscales por parte del gobierno central a los GAD para la gestión de las competencias transferidas. Anabel Salazar y Soraya Jarrín realizan una sistematización de todo el proceso que se llevó a cabo para determinar técnicamente los recursos que cada competencia demandaba para ser implementada, a lo que denominan *descentralización fiscal*. Se detalla el marco conceptual, el modelo de gestión basado en el marco jurídico existente. Las autoras realizan un análisis y evidencian con cifras y datos estadísticos los ingresos que tienen los GAD en sus diferentes niveles de gobiernos, las fuentes de ingresos sean del gobierno central (transferencias) o propios (generados por rentas propias y recaudaciones). Así mismo evidencian el nivel de gasto que tienen clasificados por inversión o corrientes. El trabajo se concentra en analizar la equidad del gobierno central

en la asignación de recursos a los GAD mediante las transferencias a través de una revisión histórica. En el marco del proceso de descentralización se realiza un análisis del nuevo modelo de transferencias intergubernamentales que demanda el proceso basado en la solidaridad y la equidad interterritorial como principios fundamentales. Se analizan los tipos de transferencias que reciben los GAD de acuerdo con la ley y los mecanismos de costeo de competencias para la respectiva transferencia a los GAD.

El libro contempla el análisis de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial transferida a los 221 GAD municipales. Se explica el diseño de modelo de gestión basado en las diversidades territoriales existentes para la competencia, fundamentado en la necesidad de mejorar la prestación del servicio para garantizar el derecho de la ciudadanía a la movilidad, fundamentados en principios como la integralidad, así: integralidad en la competencia, integralidad en las facultades para la prestación del servicio e integralidad en la prestación del servicio. Con relación a estos principios se establecieron los modelos de gestión A, B, y C, en los cuales se distribuyeron a los 221 GAD municipales para la transferencia de competencias. Se especifica que, para la realización del modelo de gestión, se realizó la diferenciación de facultades, atribuciones, productos o servicios de la competencia que corresponde a cada nivel de gobierno, para lo cual se contó con la definición de la red vial que les corresponde para el ejercicio de la competencia, clasificando las redes viales por responsabilidad en los niveles de gobiernos para su operación.

La publicación hace un aporte importante al proceso de generación de información en un proceso de descentralización, según el autor Wilson Araque, en el caso específico a la competencia de fomento productivo –en lo referente a la gestión integrada de la información del proceso productivo, comercial, tecnológica y del entorno–, partiendo de un enfoque teórico debido a las debilidades que tiene la generación y gestión de la información que explica la realidad territorial de la falta de articulación entre los actores para la generación de información y posteriores datos en lo referente a la competencia de fomento productivo. Es así que el autor considera y analiza el enfoque de sistemas y la gestión integrada de la información y el análisis situacional de la gestión integrada de la información –productiva, comercial, tecnológica y del entorno–, generada y gestionada por los gobiernos locales,

como medio para el mejoramiento de los procesos de descentralización del fomento productivo. Algo esencial de este aporte es el análisis de la incidencia del COOTAD en el impulso de la gestión integrada de la información, en este caso, para la competencia de fomento productivo. Con este amplio análisis de contexto, el autor plantea una propuesta académica sobre cómo mejorar la cantidad, la calidad y el nivel de articulación de la generación, el procesamiento y la socialización de información orientada al fomento productivo local. Esta propuesta conlleva a dotar a la comunidad lectora de instrumentos para el oportuno y adecuado levantamiento de información confiable y homogénea, su análisis radica en ejemplificar que una descentralización efectiva se sustenta con la generación de información eficiente. El autor puntualiza la propuesta sobre los siguientes puntos: a) Con relación al actor que se encargue de articular la conformación del sistema integrado de información con fines de fomento productivo; y b) Sobre el organismo encargado de levantar, procesar, analizar y difundir información orientada al proceso de estímulo del fomento productivo local.

Es interesante conocer los modelos de gestión que los GAD disponen para la organización de la gestión de las competencias. Así, Edison Mafla analiza las mancomunidades como mecanismos administrativos que permiten llegar a formas de gestión evolucionadas. Se analiza el enfoque que el COOTAD da a las mancomunidades, la autonomía, formas de gestión y otras experiencias de gestión mancomunada en Ecuador para temas como gestión de residuos, manejo de cuencas hidrográficas, gestión ambiental, entre otras.

En este sentido, Germán Guerra y Ana Viera analizan un caso concreto del proceso de mancomunamiento de los GAD municipales para ejercer competencias de tránsito y transporte terrestre. Reseñan el proceso desde la iniciativa de los GAD municipales de la provincia de Tungurahua, amparados en la resolución que transfirió la competencia y en las disposiciones del COOTAD, para mancomunarse con el fin de mejorar su gestión. A más de la revisión del marco jurídico, se realizó una revisión de los modelos de gestión de la competencia según categorías A, B y C establecidas para los GAD municipales, así como la estrategia de implementación de la competencia en alianza con las instituciones que ejercen la competencia como son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Agencia Nacional de Tránsito, es

decir, se cubren tres etapas del proceso de conformación de la mancomunidad: conformación, legalización e implementación.

Finalmente la publicación recoge un aporte de Silvia Álvarez y Cecilia Arévalo sobre la evaluación de la política de descentralización. Analizan el ámbito de la planificación estratégica pública nacional y la política pública integrada a esta como base para la evaluación del proceso de descentralización dentro del modelo de Estado y el modelo económico. Plasman una propuesta conceptual y metodológica para el monitoreo, seguimiento y evaluación, para lo cual hacen un extenso análisis de variables, situaciones país a nivel nacional y local, desagregando criterios precisos para focalizar un adecuado mecanismo para el seguimiento y evaluación del proceso, considerando plasmar y no desagregar lo político de lo técnico. El seguimiento implica un proceso de levantamiento de información en forma sistémica sobre el cumplimiento de las actividades para evidenciar el avance de las mismas y cumplimiento, esto se puede articular con lo expuesto por Araque en correlación con la generación integrada de información.