

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría
Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**“La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una
Nueva Constitución”**

Francisco Xavier Vergara Ortiz

2011

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador

	Reconocimiento de créditos de la obra	 creative commons
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para la lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Francisco Xavier Vergara Ortiz

Quito, Noviembre de 2011

Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría

Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**“La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una Nueva
Constitución”**

Francisco Xavier Vergara Ortiz

2011

Tutor: Dr. José Suing Nagua

Quito

Me he permitido realizar el presente trabajo, por considerarlo un tema de vieja preocupación, como lo indico más adelante, en estos últimos tiempos se ha expedido la nueva normativa legal que recoge algunas de las propuestas de diversos sectores, en torno a la descentralización integral del Estado Ecuatoriano en el campo administrativo, político - funcional, territorial, financiero y legal, siendo esto, mérito suficiente para haberlo estudiado en el marco del Derecho Constitucional y respaldado del extenso material bibliográfico, constante en la página pertinente.

El propósito, conocer si las disposiciones constitucionales y legales vigentes cumplen con los cometidos del Estado Ecuatoriano, entendiéndose a la descentralización del Estado, como un proceso integral, que entraña de modo general la reorganización y configuración de un nuevo Estado que persigue el Sumak Kawsay.

Previamente, veremos el origen y la evolución del Estado como tal, su doctrina, la diversidad en cuanto a tipología, población, territorio, etc., su naturaleza, justificación y sus fines; trataremos el concepto de descentralización y su rol en el campo administrativo, político y fiscal. En los capítulos subsiguientes, consideré un deber, retroceder el tiempo para darnos cuenta de cómo evolucionó el Estado Ecuatoriano y como va involucrándose el término medular de esta investigación, que es, “descentralización”, como va tomando la importancia en la vida y desarrollo del país, hasta los días actuales. Y, a manera de colofón, emito mis conclusiones sobre el tema y las recomendaciones al respecto, confiando que las autoridades correspondientes tengan una visión clara y equitativa que permita potenciar nuestros recursos, descentralizar, siempre y cuando sea, para hacer del Ecuador una nación diversa, intercultural y plurinacional; pero rica y solidaria, evitando la desintegración nacional.

DEDICATORIA

A Lorena, María Isabel, María Victoria,
María Lorena y José Francisco, porque
los amo con todo mi corazón.

AGRADECIMIENTO

Con inmenso cariño a mis padres, José y Lili; al Dr. José Suing Nagua; y a la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

CONTENIDO

TEMA: “LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO EN TIEMPOS DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN”

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO

1. EL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1. EL ESTADO

- 1.1.1. Origen y Evolución del Estado.
- 1.1.2. Etimología y Diversidad del Concepto de Estado.
- 1.1.3. Doctrinas Acerca del Estado.
- 1.1.4. Diversidad Tipológica
- 1.1.5. Elementos Esenciales del Estado
- 1.1.6. Naturaleza del Estado.
- 1.1.7. Justificación del Estado.
- 1.1.8. Fines del Estado.

1.2. CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

- 1.2.1. Concepto de Centralización y Descentralización
- 1.2.2. Clasificación y Tipología
- 1.2.3. Diversas Consideraciones
- 1.2.4. La Descentralización Administrativa
- 1.2.5. La Descentralización Política
- 1.2.6. Sobre la Autonomía y la Autarquía
- 1.2.7. La Descentralización Fiscal
- 1.2.8. Sobre los Objetivos de Democratización y Pluralismo

1.3. EL MARCO NORMATIVO

- 1.3.1. La Constitución de 2008
- 1.3.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

CAPITULO SEGUNDO

2. “EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ECUATORIANO Y LOS INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ACTUAL PERÍODO DEMOCRÁTICO”.

2.1. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

- 2.1.1. Evolución del Concepto de Estado en el Ecuador
- 2.1.2. Breve Reseña Histórica de su Constitución y Desarrollo

2.2. NORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

- 2.2.1. La Evolución Constitucional en el Ecuador
- 2.2.2. El Estado en la Organización Jurídico-Política Vigente

2.3. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR DESDE 1978

2.3.1. La Naturaleza Centralista y Centralizadora en el Estado

2.3.2. Incongruencias Conceptuales y Legalismo Exagerado en la Administración de la Descentralización.

2.3.3. Las Influencias Negativas de la Política y la Atomización del Sector Público

2.4. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

2.4.1. Contexto Histórico-Social y Político

2.4.2. Las Iniciativas para la Descentralización del Estado desde 1994 y el Nuevo Marco Legal para su Realización.

CAPITULO TERCERO

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

3.2. Organización Del Territorio:

3.3. Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales.

3.4. Régimen de Competencias.

3.5. Recursos Económicos.

CAPITULO CUARTO

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

4.2. RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

LINKOGRAFÍA

TEMA: “LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO EN TIEMPOS DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN”

INTRODUCCIÓN.

La vieja preocupación por la descentralización ha tomado en los últimos tiempos, y, especialmente con la promulgación de la nueva Constitución, un giro con propuestas diversas en torno a la descentralización integral del Estado Ecuatoriano – administrativo, político- funcional, territorial, financiero y legal, lo cual merece ser considerado con profundidad.

La descentralización consiste en un conjunto de acciones tendientes a mejorar y ampliar la base de toma de decisiones, trasladándolo a otros entes distintos o autónomos del Estado; por lo cual, no existe una sola forma de “descentralizar” sino que existen múltiples formas, que desde nuestro interés lo trataremos en lo jurídico – territorial y político – administrativo, esencialmente.

Respecto al primero, analizando el marco constitucional, legal y las reformas del actual período democrático; y, en lo segundo, quizá, lo más importante en lo político – administrativo, la descentralización de la gestión del Estado, que consiste en trasladar funciones y recursos desde el nivel central de gobierno hacia entes receptores, que hayan surgido de procesos de elección popular, generalmente asociados a organismos regionales como los municipios, consejos provinciales, en general hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Sin el petróleo amazónico, la riqueza pesquera y agro – exportadora de la costa, la fecundidad de alimentos para el consumo interno que produce la sierra, y el potencial turístico de Galápagos, para citar algunos ejemplos; las demás regiones, interactivamente relacionadas y las provincias menos productivas y sus pequeñas comunas no podrían subsistir.

Dado que los próximos años 2012 y 2013 estarán marcados por nuevos procesos electorales para elegir a las nuevas dignidades de elección popular que va desde la elección del Presidente de la República, la elección de los 124 asambleístas, prefectos, alcaldes y hasta las autoridades parroquiales, es deseable que los candidatos y elegidos al poder, adquieran una visión clara y equitativa que permita potenciar la diversidad de nuestros recursos, viabilizando la descentralización, siempre y cuando sea, para hacer del Ecuador una nación diversa, rica y solidaria, evitando en todo, la desintegración nacional, como así lo manda y ratifica la Constitución vigente aprobada en Montecristi, provincia de Manabí y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Lo que justifica con sobra el estudio del tema propuesto, es la pretensión de los organismos seccionales y pueblos, que soportan el centralismo burocrático, en la gestión administrativa – territorial y en la concentración de recursos del poder central, en perjuicio de los órganos de poder local; que a través de la nueva constitución, desean alcanzar una descentralización integral del estado ecuatoriano.

En el capítulo primero se aborda lo relacionado con el estado y la descentralización, partiendo del origen y evolución del estado, transitando por el conocimiento de las doctrinas, la diversidad tipológica, la relación con la población, territorio, poder y soberanía, la naturaleza y los fines del estado mostrando además, una puntualizada conceptualización de descentralización y centralización, analizando respectivamente la clasificación y tipología, las diversas consideraciones y por último incluyendo en este estudio el análisis de la descentralización administrativa, política y fiscal, sin dejar de lado desde luego, el estudio de la democratización y el pluralismo.

En el capítulo segundo se desarrolla lo relacionado con la evolución histórica del Estado Ecuatoriano y los intentos de descentralización en el actual período democrático, haciéndose imprescindible el tratar en breve una reseña histórica, la

constitución y desarrollo del Estado Ecuatoriano, analizando las normas de organización del Estado, la evolución constitucional en el Ecuador, y la visión de Estado dentro de la organización jurídico – político. Llegando a una evaluación crítica de la descentralización en el Ecuador desde el año 1978. Se contempla también en este capítulo el proceso de modernización del Estado Ecuatoriano.

En el capítulo tercero se hace una revisión de la descentralización en la constitución, haciendo un recorrido por la organización territorial del Estado, se reflexiona sobre los gobiernos autónomos y los regímenes especiales, se hace referencia al régimen de competencias y por último se contempla el aspecto más importante de la descentralización y que tanto inquieta en un proceso de descentralización, los recursos económicos.

Finalmente el capítulo cuarto abarca algunas conclusiones y recomendaciones, que luego de un análisis profundo del presente trabajo se han determinado, así, que el régimen descentralizado tiene que estar basado en un ámbito de confianza tanto social como administrativo, que el camino hacia la descentralización en el Ecuador como política pública, encaminado por un proceso sistemático y visto como un objetivo de carácter permanente, no está plenamente concebido en nuestro medio; se presentan además algunas recomendaciones que espero sirvan de orientación para futuros estudios de la descentralización en el Estado Ecuatoriano como medio de desarrollo impermutable de los pueblos.

CAPITULO PRIMERO

1. EL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1. EL ESTADO

1.1.1. Origen y Evolución del Estado.

A través del tiempo el Estado ha ido evolucionando constantemente, desde su concepto, hasta su forma de organización, su evolución y su historia misma, el nacimiento del Estado es muy antiguo, desde la polis griega, el imperio romano hasta el estado moderno; éste surge como respuesta a las necesidades de organización y en particular de la organización política que surge en la edad media. Durante esta edad los individuos que, por necesidad estaban sometidos al poder feudal, lucharon en forma visible por su libertad, aquellos que lograban escapar de sus cargas señoriales acudían a las precarias ciudades, llamadas “comunidades de hombres libres”, produciéndose así una centralización progresiva. Hacia el siglo XV, se produce la consolidación de los Estados nacionales.

En pleno absolutismo la autoridad real impera sobre una nación (concepto asociado a un territorio delimitado) y surge el concepto jurídico político de frontera y así van configurándose los elementos característicos del Estado (nación, territorio, población, ejército nacional), dando origen al Estado nacional. En el siglo XVIII, surge un nuevo tipo de Estado, caracterizado por el apareamiento de la burguesía que se enfrenta con la nobleza. Surge más tarde el Estado liberal, a partir de la revolución francesa, americana e inglesa¹

Es posible entender entonces, que desde el surgimiento mismo del ser humano, éste se ha ido socializando con otros grupos o comunidades y aunque pequeñas se constituyen en comunidades políticas formadas por hombres, de donde nace el

¹ http://www.alipso.com/monografias/historia_del_estado./29/07/2011

Estado como organización política que tiene como finalidad la búsqueda del bien común. Sin duda que los griegos concibieron la “polis griega” como un complejo de problemas jurídicos, sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado en términos jurídicos, estableciéndolo como un conjunto de competencias y facultades.

También a través de la historia se ha ido definiendo al Estado, como sinónimo de gobierno, unificando a los seres humanos para vivir una forma de organización más amplia; el Estado, en efecto, es una organización humana como diría González Uribe, que va sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo, va evolucionando y dando lugar a diversas formas que pueden ser reconocidas en el tiempo y lugar en que aparecieron.

El Estado, caracterizado esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, se constituye en el régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos han conocido la historia del hombre. Sobre el origen del Estado en la historia de la humanidad, se han dado un sinnúmero de interpretaciones, acorde a las diferentes corrientes de pensamiento existentes.

1.1.2. Etimología y Diversidad del Concepto de Estado.

Mario Justo López, sobre su etimología nos dice que, la palabra castellana “Estado”, al igual que la italiana *stato*, la francesa *état*, la alemana *Staat* y la inglesa *state*, tienen origen en el vocablo latino *status*. En el Derecho Romano, con la palabra *status* se designaba a la situación jurídica de una persona, el conjunto de sus derechos y de sus obligaciones, sea con respecto a la ciudad (*status civitatis*, derechos y deberes “políticos”), a la libertad (*status libertatis*, derechos y deberes “civiles”) o a la familia (*status familiae*). Por otra parte, en la baja latinidad, comenzó a emplearse también la expresión *status rei publicae* en lugar de la tradicional *res publica*, y así lo hace alguna vez Ulpiano. Igualmente se encuentra en ciertas ocasiones la expresión *status romanus*. Sin embargo, predomina la opinión de que en Roma la voz *status* no llegó a expresar el

concepto que corresponde a la actual palabra derivada de aquella y que forma parte del vocabulario de los principales idiomas contemporáneos.²

Puede atribuirse con justicia a Maquiavelo, dice Jellinek, haciendo referencia al párrafo con que comienza *El Príncipe* él haber introducido en la literatura científica la voz Estado. A partir de entonces, el uso del vocablo se generaliza cada vez más aunque no siempre con el significado atribuido por Maquiavelo; Bodín, en la segunda mitad del mismo siglo XVI en que se publicara *El Príncipe*, utiliza la palabra *Estat*, pero sólo para designar una determinada forma de gobierno (estado aristocrático, popular, etc.), aunque por ese tiempo ya había comenzado a ser utilizada la palabra *état* en el lenguaje oficial. Por otra parte, es necesario también tener presente que, aunque el ser o el fenómeno llamado Estado sigue desarrollándose cada vez más ha ido surgiendo también, junto a los numerosos y diversos conceptos acerca de él, algunas posiciones que niegan la necesidad de tal concepto, que lo relativizan o que lo condicionan históricamente.

Así del lado de nuestros teóricos, el estudio del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, permite introducir nuevos elementos de discusión y polémica sobre la diversidad conceptual y su origen. Borja plantea que ni la polis griega, la *civitas romana*, el *regnum medieval* ni otras formas más o menos elementales de asociación humana fueron Estados. Les faltaron los atributos que la historia entregó después a la sociedad política. El Estado, como fenómeno histórico, emergió al mismo tiempo que el concepto de soberanía y de una serie de elementos que recién aparecieron en el Renacimiento.

Podemos afirmar que actualmente, el uso del vocablo Estado es prácticamente universal, aunque sigue discutiéndose si corresponde o no la universalidad de ese uso. Por ello, hay quienes juzgan que su empleo es dañino (Friedrich), otros desean circunscribirlo para designar una realidad históricamente determinada (Heller). Hay también quienes, por el contrario, le atribuyen un sentido muy

⁽²⁾ Justo López, Mario; "Manual de Derecho Político", Buenos Aires, Kapelusz, 1973. p. 220.

amplio que llega hasta incluir a las comunidades más primitivas. Por otra parte, en idioma inglés se utiliza preferentemente en lugar de State la palabra Government.

Al definir al Estado, definiremos primeramente a la palabra “Estado”, que es un ser, o sea, un todo que se compone de varios factores, organizado con elementos físicos y formales. En tanto, ha sido definido el Estado por muchos tratadistas como persona jurídica, entendiéndose por tal, a todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones, persona de existencia ideal, por ello, la actuación de las personas es generadora de responsabilidades, todo esto se resume en la colectividad social³.

Como habíamos dicho la palabra “Estado” viene del latín status y se define como una comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, el Estado es un ente jurídico supremo, algo no visible, pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que nos limita y reconoce derechos, que son a la vez una forma de organización de vida, así como lo otorga el artículo tres de nuestra nueva constitución. El Estado se presenta, por tanto, como una forma de organización de la vida de los pueblos, susceptible de variedades en todo caso, pero siempre con estructuras formales, expresables en una tipificación.

Se puede definir reiteradamente al Estado, pero a continuación veremos algunas diversidades, las más sobresalientes:

a) es un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho y de los principios fundamentales (la Constitución), que contiene el equilibrio y principios de orden, y cuya actuación está en manos de un cuerpo de funcionarios. Esto a diferencia de algunos estados federales y de los estados autonómicos, donde se reflejan diversidad de ordenamientos.

b) es un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en hechos anteriores a la específica vinculación política que el estado representa.

³ <http://www.alfinal.com/temas/estado.php/19/10/2011>

c) es un poder jurídico, autónomo, centralizado, y territorialmente determinado; este poder se define como independiente hacia el exterior y como irresistible en el interior. Es centralizado porque emana de un solo centro, claramente definido a quien se refiere la unidad jurídica. Esta característica es exclusiva de los estados unitarios, aunque hay estados federales centralizados, como es el caso de Venezuela.

d) el orden y el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común, si el hombre es un ser esencialmente moral, también tendrán ese carácter las sociedades en que participa.

1.1.3. Doctrinas Acerca del Estado.

Del mismo modo que pueden distinguirse las “teorías políticas” de las “doctrinas políticas”, cabe distinguir las “teorías del Estado”, de las “doctrinas del Estado”. Una cosa, en efecto, es la “teoría del Estado” indagación acerca de lo que el Estado “es”, de acuerdo con sus elementos característicos y al margen de las variedades contingentes de sus manifestaciones históricas y otra la “doctrina del Estado” concepción con bases filosóficas o ideológicas acerca de la esencia, la justificación y los fines del Estado. La primera tiene una historia más breve, la segunda abarca la historia íntegra de las ideas políticas; sin embargo, es necesario aclarar que la distinción no es siempre neta y que, a través de la historia de las “doctrinas”, aparecen muchas veces destellos de “teoría”.

Si se pretendiera formular una síntesis extrema de la historia de las doctrinas acerca del Estado, podría decirse lo que sigue: En la Grecia clásica, si bien predomina la tendencia que busca responder a la pregunta ¿cómo debe organizarse la *polis* para ser más perfecta? y que tiene en Platón su más alto exponente, aparece también la preocupación por averiguar cómo son las *poleis* existentes, y en este aspecto es de singular valor el aporte de Aristóteles.

La evolución misma del estado en la antigüedad ha sido conformada por las doctrinas jurídicas de los romanos, como lo son: las *societas* y la de soberanía. Las

societas, descendía de un ente “corpus” llamado civitas, que están contemplados por las universitas, que eran la unión de personas o un complejo de cosas, formando una unidad, o sea, un todo, y dentro de las universitas, la societas, fue la que más y mayor se nutrió de doctrina, que esto era a su vez, una institución jurídica, lo que sirvió de referencia para describir al estado.

La doctrina consideraba a la societas, una institución de iure gentium, esto es, una originada en el consentimiento. Las societas y por ende las civitas, son creadas por los hombres. Que las societas, sea una institución creada por el consentimiento, permite aplicar toda la doctrina que sobre el consentimiento se aplica a las obligaciones y contratos. En la formación del Estado participan una serie de cosas que al parecer el primer dato o fuente, es el grupo de personas que es necesario y útil para constituir el Estado y a través de la historia no nos equivocamos; la humanidad es la existencia de un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado (población)⁴.

1.1.4. Diversidad Tipológica

El Estado es la totalidad del cuerpo político y el gobierno es sólo uno de sus elementos, entre Estado y gobierno hay la relación del todo a la parte; esto marca la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno, las primeras se refieren a la totalidad de la sociedad políticamente organizada en tanto que las segundas se relacionan con la ordenación de los órganos conductores del Estado que, en conjunto, forman el gobierno. El Estado es la comunidad política total, es decir, el cúmulo de personas –gobernantes y gobernados- y entidades que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado, mientras que el gobierno comprende solamente el conjunto de órganos que ejercen el poder estatal.

⁴ http://www.alipso.com/monografias/historia_del_estado/29/07/2011

Así se reconocen las siguientes formas de Estado: Estado unitario, Estado federal, Estado autocrático y Estado democrático.

a) Estado unitario.- En el Estado unitario el territorio forma una unidad, dividida tan sólo con fines administrativos, su gobierno central tiene, por medio del parlamento único, el monopolio de la creación de normas jurídicas que valen para todo su ámbito territorial, al tiempo que las funciones de la administración y de la jurisdicción se realizan por órganos de dicho gobierno, no hay subsistemas regionales políticamente autónomos, todas las facultades de decisión se concentran en los órganos centrales de gobierno. En la forma unitaria de Estado existe una estructura de poder –parlamento, jefatura de gobierno, aparato judicial- para todo el territorio, consecuentemente, todos los ciudadanos y todas las corporaciones territoriales están vinculados por las mismas leyes, las mismas decisiones gubernativas y la misma jurisprudencia de los tribunales.

El unitarismo es la teoría y práctica del Estado unitario, cuya organización se caracteriza por la centralización política en el orden legislativo, ejecutivo y judicial dentro de una estructura central de gobierno cuyas decisiones rigen en todo el ámbito de su soberanía.

b) Estado federal.- se forma bajo los principios de federalismo, o sea de la descentralización política, su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobiernan por su propia Constitución, Leyes y autoridades, mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación. Corresponde a la Constitución federal distribuir las competencias entre los órganos centrales y los descentralizados.

c) Estado Autocrático.- concreta todas las potestades en el gobernante, es una concentración de poder total y excluyente, no hay nada que se parezca a división de poderes ni participación popular en la toma de decisiones, el gobernante ejerce un poder autoinvestido, sus facultades de mando no derivan de la ley, su voluntad es la ley. El autócrata es dueño de la totalidad de atribuciones de gobierno: hace la ley, la aplica, conduce el Estado, dispone del patrimonio público, administra justicia, dirige la fuerza pública, gestiona los aparatos represivos del Estado, monopoliza la información social.

d) Estado Democrático.- la forma democrática de Estado es la negación de la autocracia, abriéndose amplias y sistemáticas oportunidades de participación de los pueblos en la decisión de sus propios destinos, es una forma de Estado abierta y libre, cuyo gobierno es una poliarquía y cuyas características principales son la participación ampliada en los quehaceres públicos y la oposición tolerada⁵.

En relación a la parte del Estado que corresponde al gobierno, históricamente se reconocen dos formas fundamentales: la monarquía y la república. La monarquía se caracteriza por la concepción ilimitada del poder público en una sola persona: rey, príncipe o emperador, quien lo ejerce sin responsabilidad por sus actos, con carácter dinástico, vitalicio y hereditario. Esta primera forma de Estado apareció antes que la república, durante la fase de disolución de la comuna primitiva y el comienzo del esclavismo. A ella pertenecieron los grandes estados de la antigüedad: China, India, Caldea, Asiria, Babilonia, Persia, Egipto, Grecia, Roma y otros.

En contraposición a la monarquía, la república, es la forma de gobierno en la cual éste aparece organizado como expresión directa de la voluntad de algunos o todos los individuos que integran la comunidad, considerados en cada caso, en un plano de igualdad jurídico - potestativa. En el sistema republicano la organización aparece inmediatamente estructurada a partir de una base social, de una fuente colectiva más o menos amplia, representada por toda la comunidad o por parte de ella. La república se caracteriza por el reconocimiento real o formal de los principios de la democracia política, entre ellos la soberanía popular, la alternación en el poder, la responsabilidad de los gobernantes, la supremacía constitucional, la división de poderes, etc.

Además, dentro de la estructura de las repúblicas democráticas contemporáneas se pueden encontrar, la existencia de una constitución escrita, mediante la cual el poder estatal se organiza, y se organiza el ordenamiento

⁵ Borja C. Rodrigo ,”Sociedad , Culturas y Derecho” Ed Planeta, Quito 2008

jurídico positivo; existe la distinción e independencia de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, el carácter representativo y la responsabilidad jurídica de los individuos que ejercen tales funciones, la periodicidad de los mandatos y la determinación de la publicidad de los actos. Estas determinaciones, le posibilitan a un estado su reconocimiento por la comunidad internacional.

1.1.5. Elementos Esenciales del Estado

En Relación con la Población.

Uno de los elementos esenciales del Estado es el conjunto de seres humanos que lo integran, y que se denominan indistintamente pueblo o población, aun cuando ambos conceptos no son equivalentes, por ello, se la define como la comunidad humana asentada en un territorio determinado y dotada de gobierno propio; y, es considerada como la base social del Estado: sin población no hay Estado. Ella puede estar formada por uno o varios grupos étnicos, cuyos miembros se relacionan por vínculos culturales comunes.

El Dr. Borja Cevallos, denomina pueblo, “al grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de la adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos”.⁶

En Relación con el Territorio.

El territorio es la extensión geográfica delimitada por fronteras en la cual se asienta la población organizada jurídica y políticamente en Estado. Por ello se considera al territorio como su base física: sin territorio tampoco hay Estado. El Derecho internacional moderno comprende como componentes del territorio del

⁶ Borja. C. Rodrigo, "Derecho Político y Constitucional", Quito, Tomo 1, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1971. p. 44.

Estado, el territorio continental, el territorio insular, el subsuelo, el mar territorial, el espacio aéreo, el territorio antártico y la órbita geoestacionaria. La extensión del territorio tiene un carácter transitorio: puede agrandarse o empequeñecerse por conquistas, anexiones o cesiones pero no desaparecer totalmente, porque en tal caso se extingue el Estado. De manera que “la actividad estatal, no depende jamás, de forma unilateral, de cualesquiera leyes naturales estáticas de la Geografía” y que “la tierra no es nunca un factor político sino que sólo es una condición, aunque ciertamente importante, de la actividad política de la población, que sigue sus leyes propias y que puede influir sobre su territorio, a la vez que, de acuerdo con sus fines políticos, transformarlo en gran medida”.⁷

En Relación con el Poder.

El poder o facultad de mando es indispensable a toda agrupación de hombres que persigue un fin común, con mayor razón lo es al Estado, que es la sociedad más compleja de todas, por eso el Estado necesita una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad social, capaz de hacerse obedecer compulsivamente, se llama “poder político o poder público”.

En consecuencia, se puede decir que, el poder responde a designios concretos, señalados de diferente manera por las diversas filosofías políticas, y que el cabal cumplimiento de estos designios constituye el fundamento de su justificación.

En Relación con la Soberanía

Para distinguir al Estado, es necesaria la existencia de una organización jurídico-potestativa propia de la comunidad humana que lo constituye, es decir, una organización no subordinada a otra de igual carácter, para lo cual se requiere determinar en que consiste y cómo se manifiesta esa existencia. Si centramos el análisis en torno a una realidad estatal concreta prescindiendo de toda referencia

⁷ Heller, H, "Teoría del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 159.

otras realidades de la misma especie, la soberanía se patentiza a través de dos funciones fundamentales: la capacidad para organizarse a si misma y la autonomía. Donde exista una comunidad estable, arraigada en un determinado territorio que se organice conforme a un orden normativo propio y que cuente con medios coercitivos suficientes para obtener la eficacia de ese orden dentro de un ámbito geográfico que ocupa, allí existe un Estado soberano; es decir: un orden jurídico-estatal cuya validez no depende de ningún otro orden.

1.1.6. Naturaleza del Estado.

El Estado tiene un significado que es la organización del poder político centralizado en una comunidad nacional, en cambio, para las doctrinas contemporáneas, tiene un significado que es idéntico a comunidad humana. El Estado es la comunidad nacional soberana, la nación moderna que ya ha logrado su independencia de otras naciones, este significado coincide con el significado de la vieja palabra “polis”, cuando Aristóteles habla de polis, se refiere a la comunidad humana. Pues bien, para las concepciones modernas, el estado sería la nación que vive en un territorio y que ha conquistado su soberanía. Esta corriente estudia todos los fenómenos sociales de manera que el Estado es un capítulo de la ciencia social, y para los que estudian el Estado, vista desde un punto de organización, este estudia y analiza al Estado como un fenómeno social, ciertamente, pero como algo distinto de lo social, es un fenómeno que se produce en la sociedad.

Si la teoría del Estado tiene autonomía, si es una disciplina particular, ello quiere decir que el Estado tiene una peculiaridad dentro de lo social, esto es, como la organización política de una comunidad humana. El Estado es un ente político real, constantemente se habla de él, bajo múltiples aspectos y en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo

de aquellas ideas con las que se lo suele confundir. La construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una proporción sintética, la metodología estriba, por ende en la inducción, que consiste en observar críticamente dichos factores para reunirlos en un concepto, cuya formación debe estar precedida por la ponderación de ser del Estado.

El Estado, en cuanto comunidad política, tiene una existencia real, pero como un modo de ser, más que un ser, de la verdadera sustancia que son los seres humanos que lo integran. Esa esencia, su “modo de ser”, es lo que define la naturaleza del Estado en concreto; al respecto, sobre la naturaleza del Estado, se han elaborado algunas concepciones, que difieren entre sí más por sus enunciados que por sus contenidos; así, simplificando podemos clasificarlas en mecanicistas, organicistas e intermedias. Las dos primeras, las concepciones mecanicistas y organicistas (con sus variantes), son objeto de severas críticas de los autores contemporáneos, ya que estas son doctrinas extremas, que han exagerado algunos aspectos de la realidad⁸.

Desde Aristóteles hasta nuestros tiempos, la mayoría de autores reconocen que el Estado, en tanto comunidad política es, a la vez natural elemento positivo del organicismo y voluntaria elemento positivo del mecanicismo. Por ello, se puede decir que la comunidad política es natural porque responde a la necesidad gregaria del hombre (*zoon politikon*) y es voluntaria porque no subsiste sino a través de la actividad humana.

Por ello afirma, Justo López, que en la actualidad predomina la concepción de que el Estado es una estructura o un sistema, con el cual se evitan las unilateralidades de las teorías mecanicistas o individualistas y organicistas, y se sitúa a lo personal y social de la realidad en una justa relación, al coordinar correlativamente individuo y grupo.

⁸ Justo López, “Manual de Derecho político,” Buenos Aires, 1973

1.1.7. Justificación del Estado.

Por encima de la caracterización de la justificación del Estado, está la justificación de la relación política, es decir, de la relación de mando y obediencia que esté presente en esa especial estructura o institución que es el Estado, pero que también puede estar presente en otras estructuras e instituciones; más aún, cuando se hace referencia al Estado, se lo piensa en tanto aparato de dominación, por ello, de lo que se trata de justificar no es el Estado en abstracto sino el poder del Estado en concreto. Al respecto, recogeremos la reflexión analítica de Justo López, sobre los fundamentos que deben analizarse para entender la “justificación” del Estado en tanto problema; sostiene que este puede ser planteado mediante algunas interrogantes a las que debe responderse, como ¿por qué existe la diferenciación y la jerarquización entre los hombres?, o el, ¿porqué unos deben mandar sobre otros?

Con lo que se plantea la complejidad y dificultad del problema, respondiendo que no debe colocarse en un mismo plano a la necesidad de la relación política en general (del Estado, del poder, etc.) con lo relativo a la contingencia de la estructura y aún a sus más concretas e inmediatas manifestaciones, en particular (de una forma de gobierno, de un régimen político, etc. y aun de un grupo o persona gobernante).

1.1.8. Fines del Estado.

Antes de saber cuáles son los fines del Estado, es necesario precisar cuál es el concepto de Estado a que se hace referencia: ¿a la comunidad política o al aparato de dominación?, debemos responder, que para tratar de dilucidar el problema, habremos de referirnos a la comunidad política en su integridad, incluyendo en ella el aparato de dominación. Hay que señalar también que la interrogante planteada, a decir de Justo López, puede ser objeto de una reflexión histórica como de una filosófica.

En el primer caso, esta reviste simplemente una observación descriptiva, bastando indagar en la historia cuáles son los fines que han perseguido, en cada caso, los hombres que dirigieron las comunidades políticas concretas. Como bien lo señala, la importancia fundamental reside en lo filosófico antes que en lo histórico. Para poder determinar si el Estado tiene fin o fines, es necesario establecer qué se entiende por tales, y distinguirlos de los fines de la actividad política. En síntesis y al margen de algunos contenidos expuestos por diversos autores desde Aristóteles sobre el bien común, puede decirse que éste, en su clásica acepción, no es el bien de todos, como si todos fueran una unidad real, sino el conjunto de condiciones apropiadas para que todos, grupos intermedios y personas individuales, alcancen su bien particular. De ahí que no existe contradicción entre el bien común así considerado y los bienes particulares⁹.

Desde el orden de las normas jurídicas: el fin del Estado aparece descrito y formulado mediante normas, sean estas escritas o no, la constitución de cada Estado contiene la descripción de tales fines, entre ellos, afianzar la justicia, promover el bienestar general, asegurar la libertad, consolidar la paz, promover la defensa de su soberanía, planificar el desarrollo nacional, entre otros.

En el orden del valor de la justicia: el fin al que debe ajustarse el Estado, para ser justo, es el bien común o la realización del mismo valor justicia. El Estado debe promover el bien de la comunidad, la buena convivencia, la observancia de principios éticos y morales, justamente ordenada en beneficio de los hombres; cabe mencionar, sin duda a equivocarse, que, el fin del Estado es propuesto por el mismo derecho natural del hombre.

1.2. CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

1.2.1. Concepto de Centralización y Descentralización

⁹ Justo López “Manual de Derechos Político” Buenos Aires 1973

Algunos Conceptos de Centralización

La centralización, es la tendencia a concentrar la autoridad de toma de decisiones, y del poder absoluto, en un grupo reducido de personas, autoridades, o instituciones; no hay delegación, toda actividad es realizada por un número limitado de personas o instituciones, que tienen reservado para sí la iniciativa y el poder de decisión, la potestad de ejercer funciones específicas, dando paso a una obvia subordinación de los órganos locales.

Se define a la centralización como un aspecto de la administración pública, como la tendencia a restringir la delegación en la toma de responsabilidades, manteniéndose un alto grado de autoridad en los niveles superiores. La centralización no es un sistema de administración bueno o malo en sí, pudiendo ser adoptado o abandonado según la voluntad de las autoridades o la influencia de las circunstancias; pero ella existe siempre en mayor o menor grado.

Cuando los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente en rigurosa relación de dependencia, desde el órgano más importante hasta el más humilde, estamos frente al régimen centralizado de la administración pública. El poder de decisión y el poder de mando quedan reservados para la autoridad central, los órganos inferiores realizan simplemente actos materiales necesarios para auxiliar a la autoridad central. La centralización es un sistema que retiene el ejercicio de la potestad pública, en dos aspectos; gobierno y administración.

La Descentralización.- Antecedentes

Tanto en Ecuador, como en la mayoría de los países de América Latina, se evidencian diferentes períodos de centralización y descentralización, dada la marcada regionalización del país con especial atención entre sierra y costa, con un sector de agro exportación en la costa y una economía de haciendas en la sierra; el tema de la descentralización ha sido intensamente debatido desde la fundación misma de la República en 1830, sin embargo el proceso de descentralización se ha

visto neutralizado por fuerzas centrífugas de los distintos gobiernos de turno, que con la consigna de “salvaguardar la unidad nacional”, han atrofiado todo intento de descentralización en nuestro país.

En las décadas de los 50 y 60 el objetivo principal fue promover el desarrollo regional en miras de fortalecer la unidad nacional. Con ello, el Estado era visto como el promotor del desarrollo y se instaura un sistema de planificación vertical y centralizado. La Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) toma un rol protagónico, iniciando importantes inversiones en infraestructura, para lo cual administrativamente se crean entidades autónomas como los primeros Organismos de Desarrollo Regional, esto ocasiona el inicio de un proceso paulatino de superposición de funciones entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos (Consejos Provinciales y Municipios), frente a ello se expide la Ley de Régimen Municipal en el año de 1966, sin embargo, no todas fueron asumidas por estos organismos.

En estos años la descentralización no era vista como una estrategia con la cual se transfieren potestades políticas, financieras y administrativas a los gobiernos seccionales, por el contrario, era debatida en función de la política económica que se dictaba desde Quito y, con lo cual, la sierra o la costa podían perder su posición e influencia.

El descubrimiento del petróleo en la Amazonía del Ecuador marca un hecho de profundas implicaciones para los sistemas políticos, fiscales y administrativos del país, trasladando el centro de poder político a Quito; la riqueza petrolera permitió expandir considerablemente el tamaño del Estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura y servicios públicos. En este período se invirtieron enormes cantidades de recursos en grandes obras nacionales como carreteras, aeropuertos e infraestructura eléctrica, gestionadas a través de las oficinas provinciales de los Ministerios que tuvieron la categoría de desconcentradas y de los organismos de desarrollo regional existentes y los creados en esta década.

Con la Constitución de 1978 y el retorno a la democracia en 1979, se reinstaura el sistema de elección popular de Municipios y Consejos Provinciales. De igual manera los gobiernos seccionales generaron nuevas presiones fiscales para mayores participaciones en el presupuesto nacional. En esa Constitución, se disponía en los art 120 “el territorio del Estado es indivisible. No obstante para el gobierno seccional se establecen provincias, cantones y parroquias. La Ley determinará los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan, ni quitan territorio” y el art. 121 “el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo a las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales”.

El antecedente de esta legislación es la Constitución de 1979 aprobada en referéndum, con varias reformas introducidas con posterioridad, En la materia, la Constitución señalaba en el artículo 1 que “El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico”, y, en el artículo 149 que “Mediante la descentralización administrativa del Estado se propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”¹⁰.

En el año de 1993 se introdujo el tema de la descentralización, en la normativa secundaria, en la ley de modernización del Estado, entregando al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM la coordinación, supervisión y control de la descentralización, que desde la perspectiva de la ley. *“Tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios de gobierno central a los gobiernos seccionales”*¹¹.

¹⁰ CONAM ,Síntesis del diagnóstico “Descentralización en Ecuador al 2006”, Quito 2006

¹¹ José Suing Derecho Municipal y Legislación Laboral Loja 2009

Hacia el año de 1997, con la expedición de la ley de descentralización y participación social, se intentó profundizar el proceso mediante el establecimiento de principios, requisitos, determinación de competencias a ser descentralizadas por niveles de gobierno; el fortalecimiento de las juntas parroquiales y los comités barriales, organizaciones que, han alcanzado otros escenarios. Una medida del interés mostrado por la clase política gobernante de esa época en el proceso, se observa con la tardía reglamentación de la ley, a cuatro años de su expedición, pese a que, el tema se consolidó con la expedición de las reformas constitucionales que entraron en vigencia en 1998 en las que se consagraron, bajo un esquema voluntario, progresivo y diverso el proceso para los gobiernos seccionales autónomos y la obligatoriedad para el gobierno central, la generalidad de que todas las competencias son descentralizables, con las excepciones mencionadas debidamente en la norma constitucional.

La descentralización en el año 2001, de mano del reglamento a la ley de descentralización y participación social, toma un rumbo diferente, ubicándose en el escenario público nacional como una estrategia para detener la corriente autonomista que se avizoraba en latente crecimiento, y que tuvo su principal manifestación en el proyecto de ley de autonomías provinciales, propuesto por la mayoría de Consejos Provinciales, con el propósito de presionar al gobierno para la firma de un “Convenio Marco de Transferencia de Competencias” en los sectores de medio ambiente, agricultura, turismo y vialidad, haciéndose necesario la creación de la comisión nacional de descentralización y ordenamiento territorial, de comisiones ministeriales de descentralización y en la formulación de propuestas de descentralización¹².

El 26 de junio del 2001, en la ciudad de Guayaquil, el Presidente de la República, aprobó el Plan de Descentralización (publicado en el R.O. No. 365 de 10 de julio de 2001), preparado por la Comisión Nacional de Descentralización,

¹² Ojeda Segovia, “Estado del Debate, Sobre Autonomía y Descentralización” Quito 2009

Autonomías y Circunscripciones Territoriales. El plan quiere precisar qué, cómo y con qué recursos se descentralizará, hacia quién y en cuánto tiempo.”

Nuevamente en el 2003, la Comisión de Descentralización de la Presidencia de la República, integrada por delegados del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), el Consejo de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE) y el Ministerio de Finanzas, entregaron, el Plan Nacional de Descentralización al gabinete de ministros. Cuya aplicación fue de octubre de 2003 a septiembre del 2004 y señaló la urgencia de retomar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos seccionales del país.

En seis años de ejecución del proceso (2001-2006), los avances fueron parciales, en unos sectores más que en otros, con diversos resultados pero que evidenciaron la necesidad de abordar el tema desde la Asamblea Constituyente, para ser incorporado en el texto de la nueva constitución, y la necesidad del desarrollo de tales disposiciones en la legislación secundaria, como se evidencia más tarde, en el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización.

Algunos Conceptos de Descentralización.

La Descentralización para el Dr. Borja Cevallos, es, “en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado”.¹³ igualmente, en términos generales se expresa Carlos Rodríguez, para quien la Descentralización, “es un proceso social, cultural y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la

¹³ Borja C. Rodrigo, “Descentralización”, en Enciclopedia de la “Política”, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 270.

población, mediante una consciente y eficaz distribución y redistribución de poder y de recursos entre los diversos órganos del Estado y la comunidad a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta y su participación, como condición indispensable para perfeccionar la democracia en el marco de la unidad estructural del Estado”.¹⁴

La descentralización es la transferencia de competencias desde el nivel central del gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos. Cuando hablamos de descentralización hablamos de la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales.

Al proceso de concentración y centralización corresponde el inverso, la descentralización, que consiste en delegar funciones y descongestionar los órganos de la administración política y administrativa a fin de que puedan cumplirse mejor los fines sociales y económicos del Estado.

La descentralización política supone la autonomía de las regiones, provincias, o municipios y la descentralización económica implica la creación de entes autónomos o de agencias y sucursales con facultades propias. En términos jurídicos o políticos, puede decirse que representa a la devolución de derechos y facultades que habían sido arrebatados a las partes integrantes de un todo o en casos excepcionales, voluntariamente cedidos.

La descentralización, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación. Descentralización para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos o por el

¹⁴ Rodríguez P. Carlos, Descentralización, Léxico Político Ecuatoriano, Quito, Ildis, 1994.p. 133.

legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio, propios y responsables de una actividad específica de interés público.

Entendemos a la descentralización como un proceso y una política de Estado, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases provinciales y locales, de manera de construir un país más justo y sólido desde perspectivas sociales y territoriales.

Este proceso, exige propósitos claros, decisiones oportunas y voluntad política firme de quienes tienen la enorme responsabilidad de conducirlo, si queremos que efectivamente se transforme en un instrumento eficiente de participación activa, que le devuelva a la provincia y a sus instituciones los fueros perdidos, y que conduzca a construir un país con sólidas bases locales.

Por último, en el código orgánico de organización territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 105 define a la descentralización de la siguiente manera: *“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”*.

En mi opinión, para situar el concepto en su justa dimensión, es preciso anotar que la Descentralización, y su contrario, la Centralización, no son sino opciones teóricas que en la realidad no se tocan ni pueden ser absolutas, porque en cualquier sistema administrativo una excesiva Descentralización o Centralización empezaría a generar contradicciones que restarían efectividad a la gestión. Como los sistemas sociales, en general, y las organizaciones administrativas, en particular, son dinámicos es necesario tener flexibilidad para realizar los ajustes del caso, en los momentos propicios, para optimizar la eficacia y eficiencia de las instituciones.

1.2.2. Clasificación y Tipología

En el ámbito de la noción de Descentralización es común hacer una serie de distinciones, algunas propias solamente de la ciencia jurídica, otras de uso más común. Dentro de este concepto caben diversas formas de Descentralización, desde la administrativa (conocida también como desconcentración), limitada a la delegación de funciones del gobierno central a sus agencias internas, hasta la Descentralización política relativa a la cesión de poder y recursos del gobierno central a unidades subnacionales autónomas.

El aspecto más importante de este concepto es su carácter de proceso concertado, lo que supone consistencia y continuidad, reconoce su naturaleza dinámica y le asigna una visión de largo plazo, se trata de una tarea que rebasa la temporalidad de un gobierno y que, para ser efectiva, debe inscribirse en la política más amplia de la reforma integral del Estado puesto que la Descentralización, por importante que sea, no es un fin en sí misma.

Un grave error ha consistido en considerarla como un fenómeno simplemente administrativo de exclusiva responsabilidad de la tecno burocracia, desgraciadamente, la tónica de la administración en nuestros países ha sido la inmediatez que, aun cuando podría tener explicaciones de índole cultural, ha impedido fijar y trabajar con objetivos nacionales que permitan, por encima del rédito político, realizaciones trascendentes como producto de esfuerzos integrados e integrales. De modo que el objetivo de la Descentralización no es terminal sino intermedio y, en tal sentido, actúa como impulsor del objetivo central del Estado que es el bien común. La determinación clara de los objetivos resulta decisiva tanto para concebir como para conducir el proceso de Descentralización; debe hacerse hincapié, además, en el hecho de que la Descentralización no es sinónimo de ruptura de la unidad del Estado: incluso en los sistemas federativos existe una Constitución o ley general que protege esa unidad, de modo que los gobiernos estatales sólo son "soberanos" en el ejercicio de determinadas funciones.

1.2.3. Diversas Consideraciones

Ya desde el siglo *XIX* hubo una marcada convergencia a favor de la descentralización, desde las posiciones políticas más dispares. Así, por ejemplo, en Francia, fueron partidarios de ella, el reaccionario De Bonald, el conservador Taina, el liberal Tocqueville y el socialista libertario Proudhon. En la actualidad puede decirse que, si bien predominan los juicios favorables, los argumentos de pro y en contra son múltiples, Mario Justo López, recoge los argumentos que se esgrimen en favor y en contra de la descentralización en general, sintetizándolos en los siguientes:

- a) Favorece el más amplio desarrollo del régimen democrático (el gobierno local es “cuna” y “escuela” de democracia);
- b) Constituye una garantía de la libertad, al dividir territorial o funcionalmente el poder;
- c) Estimula el progreso al despertar y utilizar energías locales;
- d) Aumenta la eficiencia de los servicios públicos.

En cuanto a los argumentos que se esgrimen en contra, corresponde indicar:

- a) Disocia el poder y pone en peligro la unidad nacional;
- b) No está de acuerdo con las características de la sociedad actual (carácter masivo de la producción, las comunicaciones, la instrucción, etc., y consiguientes intervenciones);
- c) Resulta antieconómica”.¹⁵

1.2.4. La Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa consiste en la transferencia de competencias, recursos y capacidad de decisión del Estado Central a los niveles

¹⁵ Justo L. Mario; “Manual de Derecho Político”, cit. p. 297.

subnacionales; transferencia de responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Esta modalidad es en la que se han concentrado procesos como los desarrollados en Colombia y aquí en nuestro país.

La descentralización administrativa se nutre de descentralización horizontal y la vertical, la primera como la transferencia de atribuciones entre dos entidades ubicadas en el mismo nivel estatal, la descentralización horizontal aparece sobre todo en los sectores sociales, con relación a políticas y control. Y la segunda, la descentralización vertical puede teóricamente ocurrir en dos direcciones: desde entidades ubicadas en niveles superiores hacia entidades ubicadas en niveles inferiores y viceversa.

Para Rodrigo Borja, la descentralización administrativa, sólo delega ciertas atribuciones del gobierno central en favor de entidades periféricas, tales como los municipios, las universidades u otras instituciones especializadas, para que éstas presten a la sociedad determinados servicios públicos. Por ello, se trata de una transferencia en favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos.

La descentralización administrativa a través de las entidades autárquicas se realiza comprendiendo dos grandes categorías: las territoriales y las institucionales. La primera, -las territoriales- son las que ejercen sus derechos de autoridad sobre una circunscripción dada, es decir, sobre un territorio determinado; mientras que la segunda, las institucionales, son aquellas que sin tener base territorial delimitada ejercen sus funciones con relación al fin de su instituto y en virtud de derechos de autoridad necesarios a la entidad. Por ello, sostiene Justo López que la “descentralización administrativa”, puede tener “base territorial” como carecer de ella. Ejemplo de descentralización administrativa con diferenciación territorial lo constituye la actividad que corresponde a una provincia (caso de España) o a un departamento (caso de Francia) en un Estado unitario, o a un municipio en ciertos Estados federales. Ejemplo de

descentralización administrativa de servicios o sin base territorial (institucionales) lo constituye la actividad que corresponde a un órgano encargado de cumplir determinado servicio público, sea en un Estado unitario o federal, como las universidades, etc.¹⁶

1.2.5. La Descentralización Política

En la Teoría General del Estado de Jellinek, se dice que el Estado centralista, es una abstracción de las comunidades políticas inferiores, que sólo puede ser considerado como un tipo ideal, dado que toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión administrativa y de derecho, lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores. En efecto, la descentralización política otorga a las entidades regionales, llámense estados, provincias, departamentos o distritos, la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias, ejercer la parte del poder Ejecutivo no reservada a las autoridades centrales y administrar justicia dentro de su ámbito territorial. Este tipo de descentralización comprende, por tanto, a las tres funciones clásicas del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, a las que corta horizontalmente.

Cada una de las unidades territoriales puede ejercer un cúmulo de esos tres órdenes de facultades dentro de su jurisdicción, de acuerdo con el esquema de distribución de competencias que señale la constitución o estatuto regional.

En esta forma de organización estatal se produce, dentro de ciertos límites, cierta independencia de los tres poderes regionales respecto de los tres poderes federales o nacionales, creo que hay que diferenciar dos formas de descentralización que obedecen a distintos criterios. La una a un criterio administrativo y la otra a uno jurídico –territorial. Sin embargo, existen tratadistas que afirman que entre ellas hay una diferencia de grado pero no de naturaleza.

¹⁶ CONAM, Competencias que Descentralizar?, Jonas Frank, Quito 2001

La descentralización política, busca mejorar la representación política y la participación social, así cuando se pasa de la designación política de determinadas autoridades a una designación por votación directa. En este sentido se puede asegurar que el Ecuador tiene una profunda descentralización política, porque sus autoridades locales han sido designadas por votación popular mucho antes que otros Estados de la región. En otro sentido, se encamina a justificar la necesidad de autogobierno de los receptores de competencias, en este caso, de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual nos ubica en la capacidad de autorregulación y de toma de decisiones propias de los procesos autonómicos, antes que de descentralización.

1.2.6. Sobre la Autonomía y la Autarquía

Al hablar de autonomía, se debe entender como la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de éste; esta definición de autonomía tiene distintas variantes, de acuerdo a la institución sobre la cual recaiga el concepto autonómico. Por ejemplo cuando se habla de autonomía municipal surgen algunos caracteres que la enmarcan a saber: facultad normativa (potestad que tienen los municipios para dictar sus propios reglamentos y ordenanzas), es una garantía constitucional, (ya que está contemplada en la constitución y en el *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*, por lo tanto prevalece sobre la autonomía de otras instituciones), capacidad para manejar sus propios recursos (a través de la recaudación de los tributos municipales, como los impuestos prediales). La autonomía, supone, entonces una libertad de acción más amplia, consiste en la facultad de autorregularse (emitir sus propias normas), y por supuesto de auto administrarse.

Autarquía, es la capacidad de auto administrarse o autogobernarse conforme a estatutos orgánicos, provenientes de un poder superior, supone un grado de competencia inferior que el correspondiente a la autonomía, traducido en la facultad de administrarse a sí mismo pero de acuerdo con normas que le fueron

impuestas. Básicamente, la autarquía es la facultad de auto administrarse, de acuerdo a las reglas o normas que han sido impuestas por un ente superior.

La autonomía y la autarquía tienen entre sí una relación de grado, mientras la autonomía implica que la entidad puede dictarse sus propias normas y regirse por ellas, la autarquía implica la capacidad de darse su propio estatuto que quedará sujeto a la norma que la creó, dispuesta su aprobación por el ente central. La diferencia entre autonomía y autarquía entonces, es que la primera guarda relación con el derecho político y apareja siempre un poder legislativo, mientras que la segunda es de tipo administrativo y se caracteriza por ejercer una facultad menor que la legislativa.

La autonomía y la autarquía nos dice Justo López, son distintos grados de la competencia atribuida a los órganos encargados de realizar la actividad descentralizada; aunque, cabe recordar que no existe uniformidad en lo que concierne a los respectivos significados de dichos vocablos, sin perjuicio de otras acepciones utilizadas. Tanto la autonomía como la autarquía son grados de competencia, dentro de un determinado orden jurídico estatal, de menos extensión que la soberanía, sobre el concepto de soberanía, no existe tampoco uniformidad ni precisión; inclusive se discute si es o no calidad necesaria del Estado, o sea, si cabe distinguir entre Estados soberanos y Estados no soberanos.

No obstante, aunque se admita esta última distinción y se considere por tanto que los Estados - miembros de un Estado compuesto son efectivamente Estados, lo que importa destacar aquí es que este último tiene un grado mayor o superior de competencia, que recibe el nombre de soberanía en relación con grados menores o inferiores de competencia, tales como la autonomía y la autarquía; la distinción fundamental radica en que la primera no tiene restricciones o limitaciones que le sean impuestas desde afuera; la autarquía, por su parte, designa un grado de competencia menor o inferior que el correspondiente a la autonomía.

1.2.7. La Descentralización Fiscal

Dentro del marco de la Constitución de Montecristi, uno de los puntos más importantes que se destaca es la descentralización, llámese esta administrativa o fiscal, que apunte a una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos y específicamente en procurar el bienestar de los ciudadanos.

En vista de esta realidad, el contenido de este trabajo apunta a aclarar algunos conceptos referentes al proceso de descentralización, como solución a los principales problemas económicos y sociales tales como: la pobreza, el desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición entre otros, las fallas del mercado y la justificación para la intervención del Estado son el antecedente para plantear la teoría sobre la descentralización fiscal, la cual analiza la posibilidad de transferir facultades a los gobiernos subnacionales para que actúen como recaudadores y ejecutores del gasto público y el análisis de las transferencias gubernamentales a parroquias rurales, municipios, distritos metropolitanos autónomos, provincias *y a las regiones*, finalmente nos lleva a considerar que un Estado descentralizado es la mejor alternativa que tiene el país, considerando como una de sus grandes ventajas, la cercanía de los ciudadanos con sus gobernantes.

Comprende la redistribución de la riqueza, coadyuvando el reconocimiento de la posibilidad de generar recursos propios y la transferencia de los que conforman el presupuesto general del Estado. En la descentralización fiscal son importantes los mecanismos, los criterios para la asignación y los porcentajes en los que participan los artífices del proceso. La descentralización administrativa debe ir siempre acompañada de la descentralización fiscal¹⁷.

Sobre el sistema de transferencias el Art. 293 de la Constitución de la República del Ecuador, menciona con claridad la sujeción del presupuesto al Plan

¹⁷ José Suing , Derecho Municipal y Legislación Ambiental Loja 2009

Nacional de Desarrollo y dice: *“La formulación y la ejecución del presupuesto general del Estado se sujetarán al plan nacional de desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía”*.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la Ley”

Al respecto, el COOTAD en el Art. 163 menciona los recursos propios y rentas del Estado: *“De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participaran de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad interterritorial.”*. El Art. 164 dice: *“Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán en forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporan procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros”*.

La descentralización fiscal a nivel regional.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales serán beneficiarios de los recursos generados por algunos impuestos, tal como lo establece el artículo 177 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; el impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones; el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados, y el impuesto a los consumos especiales

sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto los del transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo. *Todos estos impuestos serán administrados por el Servicio de Rentas Internas.*

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales mantienen algunas facultades tributarias: podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad, competencias o circunscripción territorial; fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles; crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento. Conforme lo establece el artículo 179 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, todos los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y dentro del marco de su respectiva planificación.

1.2.8. Sobre los Objetivos de Democratización y Pluralismo

Para Bobbio existe una conexión directa entre los conceptos de Descentralización y de Democracia, en relación con el hecho de que la lucha por la descentralización consiste principalmente en la lucha por las autonomías locales, persiguiendo así, además de la descentralización, objetivos de democratización. En este sentido, la Descentralización sería el instrumento a través del cual pueden manifestarse completamente las fuerzas de la nación (del Estado - Comunidad, según la más reciente terminología) en contraposición a las fuerzas del Estado (del Estado-persona), que está institucionalmente dominado por el principio de la centralización; la descentralización sería el medio para poder llegar, a través de la repartición de la soberanía a una real libertad política.

Los ordenamientos jurídicos del pasado, se basaban en el supuesto de que el pueblo se unía en torno a intereses solamente generales e indiferentes, por eso

mismo clavados sobre el aparato del Estado y centralizados. Estos fueron sustituidos por ordenamientos en los que a los intereses nacionales se enfrentan y presionan una serie de intereses propios de comunidades menores, para el logro de los cuales se establecen estructuras autónomas y descentralizadas; con ello, la descentralización parece así constituir el medio jurídico para la afirmación del pluralismo de los centros de poder.

Y en ese sentido “la afirmación de que la falta de reconocimiento de las comunidades intermedias es necesariamente Centralización o que el reconocimiento de éstas implica en cada caso Descentralización”¹⁸, debe ser observada con detenimiento, porque nos encontramos en un plano distinto, al reconocimiento de una instancia de libertad, de libertad respecto del Estado, paralelo a la afirmación de los derechos de libertades individuales.

1.3. El Marco Normativo

Cuando nos referimos a la descentralización, debemos entenderla enmarcada dentro de la Legislación Ecuatoriana, tal vez, no con la claridad y suficiencia requerida, pero no se puede hablar de inexistencia de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias; intentaremos sistematizar las disposiciones que regulan la descentralización en forma cronológica, a partir de las leyes y decretos ejecutivos que expresamente incluyeron disposiciones sobre el tema.

La ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada (1993).

El estatuto del régimen jurídico y administrativo de la función ejecutiva (1994).

El reglamento sustitutivo de la ley de modernización del estado (1994).

¹⁸ Bobbio Norberto y Matteucci Nicola, Diccionario de Política, México, XXI Edit. 1985, pp.530-532

La ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales (1997).

La ley especial de descentralización y participación social (1997).

La constitución de 1998.

La ley orgánica de juntas parroquiales rurales y reglamento de aplicación (2000 y 2001).

El reglamento general de aplicación a la ley de descentralización (2001).

La ley orgánica de régimen municipal (reformas de 2004 y codificación de 2005).

La constitución de 2008.

El código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (2010).

1.3.1. La Constitución de 2008

La nueva Constitución, tiene en materia de descentralización algunos temas que se indican a continuación:

El artículo 1, propone la descentralización, cuando dice: “se gobierna de manera descentralizada”, que es opuesto al contenido de la constitución de 1998 que preceptuaba que el gobierno “es de administración descentralizada”.

En el artículo 3, al establecer los deberes primordiales del Estado, menciona en el numeral sexto: “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”

En el título V, que regula la organización territorial del Estado, incluye en las disposiciones sobre los gobiernos autónomos a los que califica de descentralizados, establece el régimen de competencias, definiendo las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno; establece además que el

sistema nacional de competencias tendrá un organismo técnico conformado por representantes de cada nivel de gobierno, encargado entre otras funciones de “regular el procedimiento y plazo máximo de transferencias de competencias exclusivas”, que se determina debe ser en forma “obligatoria y progresiva”.

Las competencias exclusivas previstas en la constitución, pueden ser asumidas de manera inmediata por los gobiernos autónomos que acrediten tener capacidad operativa.

1.3.2. Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización

En el artículo 1, se establece su ámbito de ejecución “este código establece la organización político- administrativa del Estado Ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”.

Esta ley se constituye en la normativa que regula a los gobiernos autónomos descentralizados, los procesos y procedimientos de la descentralización; regula la nueva organización territorial del Estado, contemplada en regiones, provincias, cantones, y parroquias rurales; regula los regímenes especiales tales como: los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y la provincia de Galápagos; contempla la descentralización y el sistema nacional de competencias; señala los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados; indica las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación de los gobiernos autónomos descentralizados,

contemplando además sus disposiciones comunes y especiales; y por último observa las disposiciones especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales.

CAPITULO SEGUNDO

2. “EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ECUATORIANO Y LOS INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ACTUAL PERÍODO DEMOCRÁTICO”.

2.1. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

La Teoría del Estado en el Ecuador, es el producto de una amplia diversidad de corrientes de pensamiento lo que ha traído como consecuencia una multiplicidad de lecturas de su evolución, tantas como proponentes teóricos existen. Luego de haber analizado en el capítulo primero el origen y evolución de la teoría del Estado en el pensamiento universal, analizaremos sucintamente su recorrido en la historia republicana, principalmente del período contemporáneo.

2.1.1 Evolución del Concepto de Estado en el Ecuador

Sobre la definición del Estado Ecuatoriano en términos de su evolución, se han encargado connotados hombres públicos, investigadores, historiadores, constitucionalistas de la talla de Manuel Agustín Aguirre, Ramiro Borja y Borja, Rodrigo Borja Cevallos, *Aurelio García*, Pío Jaramillo Alvarado, Julio Tobar Donoso y hasta José María Velasco Ibarra y otros. Ora también, historiadores y científicos sociales como Enrique Ayala Mora, *Agustín Cueva*, *Rafael Quintero*, *Patricio Moncayo*, etc. Pese a la diversidad del pensamiento de estos autores, por ejemplo del Manuel Agustín Aguirre, Agustín Cueva o Rafael Quintero, que optan por una concepción marxista del Estado, personajes como el mismo Velasco Ibarra, Borja y Borja o Tobar Donoso, lo conciben como una organización del poder de dominación sobre hombres libres, conceptuándolo a partir de los elementos esenciales o estructurales del mismo Estado. La mayoría, coincide en

afirmar que el Estado que nosotros conocemos, es el resultado de un largo proceso de evolución de la organización social de la especie humana, sobre el cual no existe la menor duda ni cuestionamiento.

El Estado no es un ser de la naturaleza, es un ente de la historia, se ha formado a través del tiempo y de vicisitudes que no son las mismas en todos los pueblos, ni en todos los lugares de la tierra, por esta razón, al igual que Julio César Trujillo y su Teoría del Estado, nos parece anticientífico el aplicar al Estado Ecuatoriano la historia del Estado Europeo, cuando ni siquiera en Europa es simultánea la aparición del Estado Nacional, así una es la época en que se consolida en Inglaterra, otra en España, Francia, Alemania, Italia, etc.

Para Trujillo, el primero en usar el término en el Ecuador fue Eugenio de Santacruz y Espejo; en los escritos del Florentino Nicolás de Maquiavelo, el término es usado ya para significar a la persona o grupo de personas que “han tenido o tienen imperio sobre los hombres”, es decir, a la clase gubernamental, o ya para designar a la comunidad política en general; nuestro precursor lo emplea en una acepción más moderna, principalmente para referirse a “toda monarquía”, o comunidad española, comprendida la metrópoli y todas sus colonias, por oposición a la provincia de Quito. Nos recuerda el tratadista ecuatoriano que, en el Acta del Pueblo de Quito del 10 de agosto de 1809, se desconoce o prescinde del vocablo y más bien se constituye "una Junta Suprema que gobernará interinamente a nombre y en representación de nuestro soberano, el señor don Fernando VII Con el pasar de los años la idea va consolidándose, los propósitos se definen, por lo tanto, ya en la constitución quiteña de 1812 se decide formar el “Estado de Quito”.

Posteriormente, la palabra Estado fue incorporada al lenguaje político ecuatoriano en el significado actual de la misma, pues de la individualización del poder, esto es de la encarnación del poder en la persona del Rey que contiene el Acta del Pueblo de Quito, se ha pasado a la institucionalización del poder, de

modo que, según esta constitución, el poder ya no pertenece al Rey ni a nadie sino al Estado.

Mientras las constituciones Gran Colombianas de 1821 y de 1830 rehúyen el término Estado y prefieren el de nación, la constitución de 1830 constituye el Estado del Ecuador con la unión de los Departamentos de Azuay, Guayas y Quito; como se conoce, esta constitución dejó abierta la posibilidad de la reintegración de la Gran Colombia, bajo las condiciones de que sea federal y con igual representación de sus integrantes; pero ya se encontraban expresamente singularizados los elementos esenciales o estructurales del Estado contemporáneo en el Ecuador.¹⁹

2.1.2 Breve Reseña Histórica de su Constitución y Desarrollo

Para la lectura más tradicional de la historia ecuatoriana, en el territorio de lo que actualmente es el Ecuador, se han sucedido a lo largo del tiempo diversas formas y modelos de Estado hasta configurar la actual República del Ecuador. Lo hacen, incluso antes de la conformación del denominado Estado Colonial, en el que coinciden historiadores antiguos como: González Suárez o más recientemente, Alfredo Pareja Diezcanseco, entre otros.

Veamos textualmente cual sería esta evolución histórica en palabras del historiador Alejandro Román Armendáriz, que dice: “El Reino de Quito fue un Estado monárquico, absolutista y teocrático, formado en el siglo XV por la agrupación de varias tribus que se consolidaron en un solo reino. El Reino de Quito fue conquistado por los incas peruanos Túpac Yupanqui y Huayna Cápac en los siglos XV y XVI y anexado al poderoso y extenso imperio del Tahuantinsuyo. El Tahuantinsuyo fue un Estado monárquico, absolutista y teocrático gobernado por un Inca, a quien se consideraba Hijo del Sol (Inti). Iniciado por Manco Cápac y continuado por Túpac Yupanqui alcanzó su mayor esplendor con las conquistas

¹⁹ Julio C. Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Quito, Cen, Universidad Simón Bolívar, 1994, pp. 31 -33.

de Huayna Cápac, quien llevó las fronteras del Imperio hasta Colombia por el norte y hasta Chile por el sur. La Real Audiencia de Quito fue un Estado colonial dependiente de España, lo constituyó el rey Felipe II el 29 de agosto de 1563, tras el descubrimiento, conquista y ocupación del territorio americano por los españoles. Por decreto real de Felipe V fue anexada, el 29 de abril de 1717, al Virreinato de Nueva Granada”.

Más adelante, añade que: “La Gran Colombia fue un Estado republicano unificado, fundado por Simón Bolívar como resultado de la Guerra de la Independencia que puso fin al período colonial de España. El Ecuador se integró a la Gran Colombia el 29 de mayo de 1822 y formó parte de ella con el nombre de Distrito Sur durante ocho años. La República del Ecuador, como Estado republicano independiente, nació del desmembramiento de la Gran Colombia por iniciativa separatista del general venezolano Juan José Flores. Fue fundado el 13 de mayo de 1830 por la Asamblea Nacional constituyente reunida en Riobamba, la cual dictó la primera constitución política del nuevo Estado”.²⁰

Acertada o no esta cronología histórica del Estado Ecuatoriano, establecer su origen y desarrollo es una tarea harto compleja y controvertida, por las diferentes interpretaciones que al respecto se han dado, estableciendo similitudes o encontradas diferencias entre las múltiples concepciones, que por lo demás están atravesadas por la perspectiva ideológica y política de la lectura interpretativa que se realiza.

Siguiendo las nuevas corrientes de interpretación de la sociología ecuatoriana, diremos cronológicamente que el Ecuador tiene en el Estado Colonial, su forma primigenia, luego avanza con la constitución republicana como Estado Independiente pasa por el Estado Terrateniente y luego Oligárquico, para llegar finalmente al Estado Democrático Burgués, consolidando el desarrollo del sistema capitalista.

²⁰ Alejandro, Román A, Estado, en Léxico Político Ecuatoriano, Quito, 1994, p. 189.

Como ya se ha dicho en el preámbulo de este numeral, el Estado ecuatoriano, no es un todo homogéneo y monolítico desde la instauración de la República y la expedición de un ordenamiento jurídico-político a comienzos del siglo pasado, sino que es el resultado de un largo y complejo proceso de cambios operados en el tiempo transcurrido desde entonces, a saber: en el siglo XIX con la forma dictatorial y la república aristocrática.

Con la revolución alfarista de 1895, para muchos “parcial” o de limitados alcances, pero revolución al fin y la únicamente verdadera que ha motivado cambios sustanciales al Estado Ecuatoriano, se abre el proceso de constitución de un nuevo tipo de Estado: el Estado burgués, cuya vía de desarrollo en el Ecuador bloqueó su propia constitución como Estado nacional. Y esto, debido a que en 1895 el Ecuador no había alcanzado su unidad nacional bajo otros tipos de Estado (colonial y terrateniente), por lo que la burguesía había carecido de las bases para conferir un carácter nacional a su dirección política.

No había logrado constituir como base de su unidad nacional al campesinado indígena al no liberarlas de las relaciones precapitalistas, lo que constituía, al estar inserto el campesinado en la superestructura política e ideológica precapitalista, una reserva material, ideológica y política de gran envergadura para las clases terratenientes. Estado burgués, inacabado por llevar en sus entrañas la mediación política de la clase dominante anterior; de tal forma que la transición del Estado Terrateniente al Estado Burgués se habría efectuado bajo las condiciones históricas del imperialismo. En términos de Quintero y Silva: “... en la esfera de la política la mediación terrateniente e imperialista marcó una vía específica de constitución del Estado capitalista que le acompañó a la vía seguida en la economía: la vía gamonal-dependiente. Esta se cristaliza en una modalidad (tipo) de Estado burgués, caracterizado aquí como *Estado burgués-terratiente*, con un régimen político del mismo orden, cuya existencia se prolonga hasta 1972”.

Una segunda forma, se inauguraría con el régimen de excepción de los militares en 1972, promoviendo un tipo de Estado Centralista, Integracionista fundado en un nacionalismo burgués de cuya aplicación se encargaron las Fuerzas Armadas, constituidas en grandes centros y aparatos de poder, a partir de este año, la mediación entre pre capital y capital se agota por innecesaria en los aparatos centrales del poder, y el Estado se depura en su carácter burgués dentro del campo económico; no así, en el campo político, donde persiste una mediación oligárquica-burguesa pero no como relación capital-precapital. Durante el régimen militar de los 70, el Estado no alcanza la autonomía relativa, pues no logra romper el cerco de intereses de las clases oligárquicas y del imperialismo, supeditándose a ellas.

La tercera y última forma que adopta el Estado burgués, es la *República Democrática Liberal* que se instala con la reconstitución del Estado en 1979, prolongándose hasta la actualidad. Al respecto, Quintero y Silva, expresan los elementos fundamentales para su caracterización: “En ella se expresan los intereses no conciliados de las viejas clases propietarias remozadas con los intereses de nuevas y emergentes clases propietarias burguesas y pequeño burguesas, sin vínculos históricos con la viejas clases dominantes y surgidas con los cambios de los 70. También tienen expresión, aunque en ínfimo grado, los intereses de las clases subalternas. Con esta cierta ampliación de la democracia en el Estado se crean, recién a principios de la década de los 80, las bases de una autonomía relativa del Estado”.²¹

Se califica a la actual forma de Estado, tanto por su estructura jurídico - política como por su vulnerabilidad, como una democracia sitiada, debido al fortalecimiento del vínculo de subordinación imperialista, la continua hipertrofia de los aparatos represivos del Estado, la persistencia de una tendencia corporativizante de la representación política y el predominio de las oligarquías en los órganos del poder local (pueblos y ciudades menores a nivel rural) en donde

²¹ Rafael Quintero y Erika Silva, Ecuador: Una Nación en ciernes, Quito, Flacso Abya - Yala, 1991, pp. 295-299.

los partidos políticos la gran mayoría continúan siendo controlados por el gamonalismo.

Finalmente, se puede concluir que en la actualidad se evidencia una transición de un liberalismo no democrático a una democracia liberal, diferenciando la vieja República Oligárquica de la República Democrática Burguesa.

2.2. NORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

2.2.1. La Evolución Constitucional en el Ecuador

Antes de analizar sintéticamente el recorrido histórico constitucional del Estado Ecuatoriano, considero pertinente ilustrarlo a través del siguiente cuadro, distribuido por la fecha de expedición, la denominación con la que fue bautizada, el lugar de expedición y la Presidencia de la República bajo la cual fueron promulgadas:²²

Nº	FECHA	DENOMINACIÓN	LUGAR	PRESIDENTE
1.	11.09.1830	Constitución del Estado del Ecuador	Riobamba	Juan José Flores
2.	30.07.1835	Constitución de la República del Ecuador	Quito	Vicente Rocafuerte
3.	31.03.1843	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	Juan José Flores
4.	03.12.1845	Constitución Política de la República del Ecuador	Cuenca	Vicente Ramón Roca
5.	25.02.1851	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	Diego Noboa

²² Miguel A, Vela, Edición Crítica de la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1979, Quito, Procuraduría General del Estado, 1997. pp. 297 - 299.

6.	30.08.1852	Constitución de la República del Ecuador	Guayaquil	José María Urbina
7.	10.03.1861	Constitución de la República	Quito	Gabriel García Moreno
8.	09.06.1869	Constitución	Quito	Gabriel García Moreno
9.	31.03.1878	Constitución Política de la República del Ecuador	Ambato	Ignacio de Veintimilla
10.	04.02.1884	Constitución Política	Quito	J.M. Plácido Caamaño
11.	12.01.1897	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	Eloy Alfaro
12.	23.12.1906	Constitución Política de la Repúblicas del ecuador	Quito	Eloy Alfaro
13.	26.03.1929	Constitución Política de la República del ecuador	Quito	Isidro Ayora
14.	06.03.1945	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	José. M. Velasco Ibarra
15.	31.12.1946	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	José M. Velasco Ibarra
16.	25.05.1967	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	Otto Arosemena G.
17.	10.08.1979	Constitución Política de la República del Ecuador	Quito	Jaime Roldós Aguilera

A este listado de Constituciones dictadas desde el nacimiento de la República en 1830, algunos analistas, a los cuales me sumo, consideran que la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió a fines de diciembre de 1997 en Ambato, sesionando durante cuatro meses en Quito, y clausurada en Riobamba en 1998, más que reformar la Constitución Política vigente desde 1979, elaboró por el número de reformas y el sustancial cambio en su codificación, prácticamente una nueva Constitución; sin embargo, las discrepancias alrededor de si son meramente

reformas o una nueva Carta Política no es lo substancial, sino, los cambios operados a la estructura jurídico - política del Estado Ecuatoriano.

Ya en lo medular del estudio del presente numeral, coincidimos todos en afirmar que el Ecuador se estructura jurídicamente como Estado con la constitución dictada en la ciudad de Riobamba en 1830, o lo que es lo mismo, se dicta así mismo el primer ordenamiento jurídico-constitucional por mandato soberano del pueblo, a través de sus 18 constituyentes (19 con la actual aprobada en Montecristi), las mismas que no presentan diferencias esenciales, siendo repetitivas; son pocas las que traen innovaciones y marcan nuevos rumbos como la actual y que lo analizaremos más adelante.

2.2.2. El Estado en la Organización Jurídico-Política Vigente

Analizando el presente numeral, deberíamos tomar en cuenta las modificaciones realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente en la Nueva Constitución de 2008, por lo cual, toda referencia a la anterior codificación sirve para fines comparativos, dado que los estudios más recientes sobre la noción de Estado en la Constitución Política del Ecuador, corresponden al período anterior de las reformas. Puede establecerse que tanto en la anterior Constitución como en la actualmente elaborada, las definiciones de Estado son de carácter descriptivo, contrayéndose a definirlo por la enunciación de los elementos de que se compone: elemento humano, medio físico y autoridad; en la anterior agregaba “el fin” como un cuarto elemento Tobar Donoso; mientras que García y Borja Cevallos, consideran al fin como la justificación del Estado o su razón de ser.

Debe añadirse, que subyace a la Constitución anterior, en especial en las normas del Preámbulo y a los Elementos Constitutivos del Estado, un concepto más complejo y rico, sustancialmente desarrollado en lo concerniente a descentralización; y, ampliando y mejorando los derechos, deberes y garantías de todos los ecuatorianos como de su participación democrática.

2.3. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR DESDE 1978

La jerarquización, el presidencialismo, el manejo en la cúpula de los partidos políticos, el discrimen en la distribución de recursos, el paternalismo, el celo institucional son, entre otras, las características predominantes de lo que podría denominarse la cultura centralista enraizada en la sociedad y el Estado Ecuatoriano, desde 1979 en adelante.

En cualquier estudio que se refiera al Estado nacional o a su administración aparecerá, como uno de los rasgos más visibles, la centralización en cuanto fenómeno que se expresa tanto en lo político como en lo económico y administrativo, y en diversas manifestaciones de carácter cultural, aunque, en el caso ecuatoriano, quizás sea más apropiado hablar de centralismo antes que de centralización y que, asociado al regionalismo, configura una expresión cultural muy particular.

2.3.1 La Naturaleza Centralista y Centralizadora en el Estado

El centralismo es un fenómeno que, de la misma manera que el regionalismo, se encuentra enraizado en los orígenes y modelado por el proceso evolutivo de formación de la sociedad ecuatoriana. Por lo tanto, está sumergido en la tipología de las estructuras y en la naturaleza y contenido de los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos del país. El centralismo tiene una larga historia en Latinoamérica, nace en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias, posteriormente en la época en que se constituyen los estados nacionales, sea bajo la forma federal o unitaria, el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modificó sustancialmente la organización administrativa que heredó, manifestándose en los estilos discriminatorios de administración gubernamental, en el exceso de

concentración del poder de decisión, en el abuso de autoridad, en el relegamiento de ciertas jurisdicciones en favor de otras y en otros innumerables comportamientos burocráticos.

2.3.2 Incongruencias Conceptuales y Legalismo Exagerado en la Administración de la Descentralización.

Si bien se aceptaba generalmente que el papel del Estado, unido a su tamaño y complejidad, exigían una descentralización, resulta sobremanera difícil uniformar conceptos sobre su naturaleza, alcance y contenidos. Ante todo, suele confundirse el término con desconcentración, delegación, deslocalización, autonomía e, inclusive, soberanía, aunque todos sepamos que ésta, sólo atañe al Estado en su totalidad.

De ahí que resulte difícil precisar el tipo de descentralización deseable y determinar sus características particulares ya que, para unos, la mutación de la administración del Estado se alcanzaría solamente a través de una descentralización administrativa o económica y, para no pocos, lo verdaderamente útil sería una descentralización política o de carácter integral. La tendencia legalista del Estado, nos dice Rodríguez, “es reconocida en diversas oportunidades tendencia manifiesta a buscar la solución de los problemas en la sola expedición de disposiciones formales o en la creación de instituciones, aunque todos sepamos los resultados opuestos de tales medidas”.²³

2.3.3 Las Influencias Negativas de la Política y la Atomización del Sector Público

Es un obstáculo negativo la alteración que sufre la gestión pública cuando la administración, en su sentido institucional, se encuentra constantemente sujeta a las amenazas, a la intervención y, a veces, a la destrucción que generan el

²³ Carlos Rodríguez P. "Descentralización", op. cit. p. 138.

clientelismo político y el juego de influencias en sus diversas manifestaciones. Nadie debería dudar de la legitimidad del poder político respecto de ciertos espacios burocráticos, pero, asimismo nadie, conscientemente, podría favorecer la desprofesionalización y el deterioro de la gestión pública por efecto de la desnaturalización del ejercicio del poder. La búsqueda se centra en el punto de equilibrio entre la legitimidad del poder político sobre la administración pública y la profesionalización como requisito de eficacia, que no sólo presupone la formación de cuerpos de administradores sino también su acceso a la función pública y su desempeño, según principios de mérito, estabilidad y participación. La descentralización no pasará de ser una simple utopía si no se ataca ese problema cultural. El pago de la “deuda social” exige, entre otros, el sacrificio de ciertos intereses partidistas en bien de la eficiencia del Estado.

2.4. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

Los antecedentes inmediatos a la descentralización que se prefigura en el Ecuador actual, se deben encontrar, al igual que en el resto que América Latina, en el proceso de redemocratización que se inicia con la aprobación de la nueva Constitución en el año de 1979, en esta Carta Constitutiva se definen dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo; y, la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente. Con base a este antecedente histórico - legal, a fines de la década del ochenta se inicia un proceso de discusión sobre el tema, teniendo como sustento a la vieja tradición municipalista, el llamado fortalecimiento municipal (nace el Banco del Estado) y a los intentos de reforma a la Ley de Régimen Municipal. Será a partir de éste momento que se produce una diáspora de posiciones respecto del tema; de allí que es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización y sus propuestas. Para ello, haremos una clasificación de los sujetos sociales y sus respectivas opiniones a partir de tres grupos reconocidos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad, desde 1994 en adelante.

2.4.1. Contexto Histórico-Social y Político

Desde las primeras décadas de la conquista y colonización de Ibero América, ya fue posible constatar un hecho que había de tener una profunda proyección en nuestra historia y es lo que inicialmente se demostró como la confrontación entre los encomenderos y la colonia y que posteriormente había de generar las tendencias a la desarticulación de Ibero América y a un centralismo portuario y centrífugo o extractor de nuestra economía y hasta de nuestra cultura de esta realidad hay suficientes testimonios en nuestra historia: conflictos y hasta guerras entre los conquistadores y la población aborígen, como lo detallan documentos como las “leyes de indias”.

Surge por tanto en medio de tantas contradicciones y es evidente que en su afán inicial de supervivencia y articulación, haya sido el centralismo del poder su característica. La constitución de 1830 establece para la “administración interior”, departamentos, provincias, cantones y parroquias, regidos por agentes del poder ejecutivo central. De igual manera, se establece o mejor se respeta, por lo menos en lo formal, los cabildos o consejos municipales, que tienen su origen en la etapa colonial; sin embargo es evidente que la estructura espacial del estado fue bastante teórica, puesto que no se determinaron atribuciones específicas ni recursos propios; al contrario, ante la existencia de algún recurso, de inmediato era tomado para el gobierno central. Las constituciones posteriores, 1835 – 1843 – 1845, ni siquiera mencionan la existencia de cabildos o municipios. La constitución de 1850 expresa que “habrá municipalidades en todas las cabeceras de cantón donde puedan establecerse”. La constitución de 1852 vuelve a referirse sólo al régimen seccional dependiente del ejecutivo.

Recién la constitución surgida luego de la crisis de 1859-1861, establece un régimen seccional autónomo: “gobernadores, jefes y tenientes políticos serán elegidos por voto secreto y directo”, de igual manera establece las municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales y se les encarga todo lo concerniente a policía, educación, mejoras materiales, recaudación, manejo e

inversión de rentas municipales propias. Precisamente la bipolaridad centralista quito-guayaquil fue la causa de la desarticulación y casi de la desaparición de la naciente república. Se hace relevante mencionar que en la década de los setenta la riqueza petrolera permitió al gobierno militar expandir considerablemente el tamaño del estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura y servicios públicos, en la creación de empresas públicas y, en el incremento de la inversión en el sector petrolero. El sector privado también se benefició, así accedió a créditos subsidiados, incentivos a las exportaciones, políticas de sustitución de importaciones, reducción de los impuestos para las actividades no-petroleras y políticas proteccionistas²⁴.

2.4.2. Las Iniciativas para la Descentralización del Estado desde 1994 y el Nuevo Marco Legal para su Realización.

A nivel del Estado Central, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que no logra definirse claramente una propuesta con legitimidad, se puede señalar que son sugerencias aisladas que provienen de la voluntad de organismos dispersos. Sin duda que son técnica y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que aún no había proyecto, en el sentido de la existencia de un sujeto con voluntad definida.

Desde 1994, cuando se inició el proceso reformador del gobierno socialcristiano, al menos tres han sido las propuestas conocidas o más publicitadas: ²⁵ la del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que partía de un diagnóstico maniqueo del regionalismo ecuatoriano que le permitía clasificar información a todas luces manipulado; la de la desaparecida Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), que fue, quizás, la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global; y, la elaborada por el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), que se inscribe en la línea del

²⁴ CONAM, Síntesis del Diagnostico "Descentralización en el Ecuador" 2006

²⁵ Fernando Carrión, "La Descentralización: Un Proceso de confianza nacional", en "Asamblea, Análisis y Propuestas", Quito, Trama social, 1998. pp. 215 - 220.

"fortalecimiento municipal" como base paralela para emprender un proceso de descentralización (que no tocaba al centro?). De éstos y otros planteamientos, se evidenciaba que eran dispersas, parciales o sectoriales; sin una formulación "global" y demasiado apegadas a la coyuntura. Por todo ello, consideraban algunos analistas, que debía iniciarse un proceso de concertación que nos lleve a un consenso en el diseño de una estrategia global; sin embargo, esto tenía un límite: no sería posible si persistía el criterio de diseñar una modernización del Estado sin descentralización.

Es en 1995 que el tema descentralización va tomando cuerpo de Ley en el Congreso Nacional, donde se procesaban las propuestas, unas surgidas por los actores señalados (Asociación de Municipalidades del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, etc.) y otras provenientes de los partidos políticos; tras intensos debates se aprobó la participación de los órganos del régimen seccional en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional, disposición consagrada en la norma constitucional en el art. 271 que dice: "Los gobiernos autónomos descentralizados participaran de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público". Entre otras, la conformación de una Comisión Nacional encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración, misma que inició en junio de 1995 con una Consulta Institucional a más de 100 órganos del sector público, privado, comunitario y académico para que hagan llegar información, propuestas y observaciones.

De la sistematización de estos aportes, más la revisión de experiencias en la región, se definieron los Lineamientos Generales de la propuesta. Luego se organizó una Consulta Sectorial sobre la base de 5 temas: asuntos étnicos, medio ambiente, finanzas, competencias y organización del Estado, y democracia local; con los resultados de estos debates se redactó el primer borrador del anteproyecto de Ley, el cual sirvió de insumo para los debates de las Consultas Regionales en cinco ciudades del país; de ahí en adelante, y luego de haber recogido

observaciones desde las regiones, se redactó una nueva versión de la Ley, la misma que fue sometida a una Consulta Internacional y a una Conferencia Electrónica, a principios de 1996 se entregó la propuesta del Anteproyecto de Ley al Congreso Nacional, en la que participaron más de mil representantes institucionales y en la que se recogieron las propuestas y observaciones de múltiples sectores del país. Desgraciadamente esta propuesta fue retirada por el gobierno nacional, luego de la oposición que recibió de la Junta Cívica de Guayaquil. Sin duda se trataba de la propuesta más abarcativa y técnicamente mejor elaborada, pero que desgraciadamente no encontró la coyuntura para su aprobación.

Para terminar el tratamiento de este numeral, podemos decir con Fernando Carrión, de quien hemos recogido los principales datos del proceso de descentralización desde 1994, que el contenido de la propuesta puede sistematizarse en los siguientes cinco puntos: Transferencia de competencias, Finanzas, Democracia local, Desconcentración y Marco Institucional.

CAPITULO TERCERO

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

La Constitución de la República del Ecuador vigente, contiene cambios importantes en todos los temas, empezando por la declaratoria del Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia”, que marca la diferencia de la de “Estado de derecho” de la anterior constitución, a breves rasgos parecería que hay un error de codificación en el texto constitucional al hablar de “derechos” , si hiciéramos un análisis de la evolución histórica del Estado en relación al Derecho, observaríamos tres modelos: el Estado sobre el derecho Estado absoluto, el Estado de Derecho y el Estado de Derechos. En el Estado absoluto, el Derecho está sometido al poder; en el Estado de Derecho el poder está sometido al Derecho; en el Estado de Derechos, todo poder, público y privado está sometido a los derechos. El Estado de derechos nos remite a una comprensión nueva del Estado desde dos perspectivas: la primera, la pluralidad jurídica y la segunda, la importancia de los derechos reconocidos en la constitución para la organización del Estado²⁶.

La nueva constitución, llena de innovaciones en materia de organización territorial, no es la excepción, crea un nuevo nivel de gobierno, la región autónoma, misma que modifica sustancialmente la estructura de los otros niveles de gobierno territoriales (provincia, distrito metropolitano autónomo, cantón y parroquia) y toda la organización en el ámbito subnacional.

La descentralización del Estado Ecuatoriano tenía que ser y fue, uno de los temas fundamentales del debate en la Asamblea Constituyente, es así que para la elaboración de la actual Constitución en la ciudad de Montecristi-Manabí, los

²⁶ Ávila Santamaría Ramiro, “ Constitución del 2008 en el contexto Andino” Quito 2008

Asambleístas integrantes de la Mesa N° 4, denominada como de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, fueron los encargados de conocer sobre el tema, habiendo recibido noventa y una (91) propuestas escritas, treinta y tres (33) delegaciones en comisión general, a doce (12) expositores, además de realizar un taller sobre descentralización, así como cinco mesas itinerantes en las ciudades de Loja, Cuenca, Macas, Galápagos y Santa Elena, efectuando sesenta y una sesiones formales. Luego de extensos análisis y debates le correspondió conocer al Pleno de la Asamblea Constituyente, el resultado: Organización Territorial del Estado constante en el Capítulo Quinto de la Nueva Carta Magna. (Archivo Asamblea Nacional).

Con el fin de ilustrar los aspectos más relevantes del conjunto que trata sobre la descentralización administrativa y territorial del Estado Ecuatoriano, avante analizaremos el Título Quinto, así como los capítulos, que a nuestra consideración, son los más importantes:

3.2. Organización Del Territorio:

En el “Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.”

Al denominar la Constitución con el Título Organización Territorial del Estado, se inicia el tratamiento de la normativa jurídica y, por ende, de la articulación funcional y el sistema operativo que rigen sobre el territorio ecuatoriano, concordando con el artículo # 1 de la Carta Política donde se preceptúa que el territorio de la República del Ecuador es inalienable, irrenunciable e imprescriptible, reafirmando en la presente norma, que el territorio

es también, indivisible; al respecto en la nueva Constitución encontramos muchas innovaciones creando un nuevo nivel de gobierno, innovaciones que anhelamos cambie radicalmente la estructura y organización institucional del país. El modelo es flexible, respeta el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios políticos sociales, permitiendo que los gobiernos autónomos adquieran competencias más complejas que podrán ser aplicables a partir del tamaño territorial.

Así lo menciona el artículo 10 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que dice: “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos”.

La constitucionalización del modelo de poblamiento real del Ecuador, pese a que tenemos grandes concentraciones demográficas urbanísticas, un porcentaje significativo de ecuatorianos vive en el área rural, en los llamados caseríos, barrios, comunas, recintos, -creo- que el reconocimiento de estas unidades poblacionales da lugar a la organización territorial de base; igualmente vemos que se introduce la figura de mancomunidad, seguramente con el propósito de incentivar la asociación territorial para el ejercicio de competencias conjuntas con fines específicos de tipo social y económico.

Lo indicado anteriormente, en cuanto a mi análisis, a la vez que considero muy importante citar lo que nos dice el Dr. José Suing, para quien el tema territorial es de debate permanente, especialmente en la utilización de los términos "*organización territorial*" y "*ordenamiento territorial*"; que la primera "hace relación a lo que tradicionalmente se conoce como la "*división político administrativa*" del territorio de un Estado, esto es, a la forma como se estructura

el territorio, generalmente en niveles, de mayor y menor extensión, espacios en donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos en que los reconoce la Constitución y la ley...; y, en cuanto a la segunda expresión, "es un concepto que se traduce en el ejercicio de aplicar políticas, normas y acciones reguladoras del espacio físico, tareas que por lo general son responsabilidad de uno de los gobiernos que tiene competencia en el territorio, aunque cabe la posibilidad de desagregar su ejercicio en más de un nivel, mediante la gestión concurrente..." ²⁷

Otra frase "ligada con las anteriores es la de "desarrollo territorial", que tiene otra connotación, pues, hace relación a la ejecución de políticas y acciones orientadas a la generación de riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población asentada en diferentes espacios territoriales; dependiendo del énfasis, puede tener un contenido económico, un contenido social, un contenido ambiental o un contenido humano, si se quiere privilegiar a la especie como su objetivo."

Prosigue que: "Una de las características relevantes de los "estados unitarios" es su forma de organización por niveles, generalmente tres: nacional, intermedio y local; en el nivel nacional intervienen autoridades nacionales como Presidente de la República, Congreso y Corte de Justicia, titulares de la Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la tradicional división de poderes nacida de la revolución francesa, a más de otros organismos reconocidos constitucionalmente como Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo, Superintendencias, entre los más comunes; en el nivel intermedio actúan autoridades elegidas y designadas como Prefecto y Gobernador; y en el nivel local los Alcaldes, junto con delegaciones de organismos nacionales como jefaturas ministeriales o áreas como educación y salud."

²⁷ José Suing, Derecho Municipal y Legislación Ambiental, Texto guía, Quito, Editorial UTPL, 2009, p.26-27

3.3. Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales.

En el Capítulo Tres de la Constitución de la República, encontramos los artículos 251 al 259, que se refieren a los gobiernos autónomos y su estructura, así vemos que la Parroquia Rural mantiene su estructura básica y se la reconoce como un nivel de gobierno, todo esto con la premisa de acercar los autogobiernos a la sociedad y la ciudadanía, y, por otra parte reivindicar la zona rural otorgándole institucionalidad, espacio político de representación propia y participación ciudadana; el Concejo Municipal mantiene su base, pero para su cogobernabilidad se propone la figura de que el concejal más votado sea su vicealcalde, algo importante en la conformación de este gobierno es la de garantizar la representación de las áreas rurales y urbanas, de acuerdo a la proporción de la población.

Con relación a los Consejos provinciales, se conforma por la autoridad elegida en votación popular con amplias facultades ejecutivas y un cuerpo de alcaldes para coordinar acciones a través de la potestad de aprobar el presupuesto y el plan de desarrollo, así como emanar las normas mínimas necesarias que complementen la legislación que expidan los gobiernos municipales a nivel regional. Es decir, se conceptualiza a la provincia como la suma o mancomunidad política de cantones.

La mayor expresión de autonomía política será la estructura del futuro gobierno regional, ejecutivo y legislativo en el ámbito de competencias asignadas, otorgándoles algo tan esencial como es el estatuto, el mismo que será el acuerdo de la sociedad de una, dos o más provincias de constituirse en un territorio político con un tipo de gobierno autónomo, definiendo sus símbolos, límites a partir de los preestablecidos, señalando las competencias y normando en rango de ordenanzas las actividades inherentes a ellas.

3.4. Régimen de Competencias.

Es conocido que uno de los mayores problemas que ha tenido el país en las últimas décadas, ha sido la proliferación de múltiples organismos públicos que de hecho o por las omisiones de las anteriores constituciones, incoherencias y contradicciones de las leyes, han permitido ejercer competencias que se han superpuesto institucional y territorialmente con el consiguiente desperdicio de recursos. En la actual Constitución, en el título quinto, Capítulo cuarto, artículo 261, encontramos las competencias exclusivas y obligatorias del Estado central.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, gestionado por un organismo técnico representado en partes iguales, el gobierno central y los gobiernos autónomos; en su artículo 108 hace referencia explícita a lo que ha de entenderse como Sistema Nacional de Competencias y dice: *“Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”*

Para el manejo de sus competencias los gobiernos de las regiones, provincias, distritos metropolitanos y cantones tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias. Todos los gobiernos autónomos disponen de facultades ejecutivas y administrativas. La Constitución identifica en forma clara un conjunto de competencias exclusivas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados sin que ello les limite a acceder a nuevas competencias que serán desde el gobierno nacional con sujeción a la Ley. La competencia obligatoria relativa a la planificación y ordenamiento territorial en el gobierno nacional y gobiernos autónomos se lo plantea como un principio general que orientará y obligará a la promulgación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo Urbano y Rural.

Estos nuevos gobiernos autónomos gestionarán cuencas hidrográficas y podrán crear “Consejos de cuenca”, planificar, regular y controlar la movilidad humana, de carga, el tránsito, el transporte regional y cantonal, cuando no lo hacen las municipalidades. Planificar y construir vías de jerarquía regional, legalizar organizaciones sociales regionales, determinar políticas de investigación o innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, fomentar las actividades productivas regionales y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las provincias con sus gobiernos provinciales adquieren competencias para planificar el desarrollo provincial y ordenar su territorio de acuerdo a sus propias capacidades ejecutivas en el ámbito de toda la viabilidad provincial; tiene capacidades para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje; ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas; tiene a su cargo la gestión ambiental provincial; fomentar la actividad agropecuaria; fomentar actividades productivas provinciales; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Conforme lo establece el artículo 264 de la Constitución, los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas en la planificación y desarrollo cantonal, en la formulación de planes de ordenamiento territorial acoplado con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; planificar, construir y mantener la vialidad urbana; prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y los que la ley ordene; crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; planifica, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro del territorio cantonal; planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo; preservar, mantener y difundir el

patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos necesarios; fomentar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; expedirán ordenanzas cantonales en el ámbito de sus competencias y territorio, y en el uso de sus facultades.

Los gobiernos de los distritos metropolitanos a más de sus competencias propias (cantonales), se les facultan asumir las de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el Sistema Nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

En esta gama de facultades y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados también los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas: planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación al gobierno cantonal y provincial; construir y mantener la estructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia; planificar y mantener la vialidad parroquial rural; incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, preservando la biodiversidad y la protección del ambiente; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno; promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos en el ámbito de sus competencias y territorio y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Esta autonomía política, deberán ejercerla en forma desconcentrada creando mediante actos legislativos de sus concejos metropolitanos, las circunscripciones territoriales necesarias para una eficiente administración de competencias; las juntas parroquiales rurales sus competencias propias; los gobiernos de las circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas tendrán facultades para aplicar y garantizar en el marco de la Constitución y la Ley, sus derechos colectivos.

Los gobiernos de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, a más de las competencias propias de los gobiernos autónomos a los que se equipararían, tendrán competencias y facultades para aplicar y garantizar, en el marco de la Constitución y la Ley, sus derechos colectivos. Siempre y cuando ganen una consulta popular con las dos terceras partes de los votos correspondientes a la totalidad de la población empadronada, en la respectiva parroquia, cantón o provincia. (Art.257 Constitución de la República del Ecuador).

Finalmente, se evitan los futuros conflictos de competencia, que en caso de producirse, serán resueltos por la Corte Constitucional, estableciendo que aquellas que no hayan sido expresamente asignadas por la Constitución o la ley a los gobiernos autónomos descentralizados, serán del gobierno nacional y deberán transferirse en forma de nuevas competencias a las regiones, provincias, cantones y parroquias. Lo que se explica doctrinariamente con la “cláusula residual”, por la que se establece que aquella competencia que no tiene asignación específica para su ejercicio, se entiende que corresponde al nivel central de gobierno u otra, opción, que provee que aquellas competencias que no están asignadas al nivel central, se entiende que corresponden a los niveles subnacionales²⁸.

3.5. Recursos Económicos.

Otro de los graves problemas del país, ha sido la inequidad territorial en la disponibilidad de recursos, tanto por la improvisada fragmentación del territorio,

²⁸ José Suing, “Derecho Municipal y Legislación Ambiental Loja 2009

cuanto por las asignaciones discrecionales realizadas mediante inversiones directas del gobierno nacional, contratación de deuda externa para proyectos de pocas ciudades o provincias, o la entrega disimulada y disfrazada de recursos extraordinarios que realizaron gobiernos anteriores al actual, que como vemos pretende descentralizar los recursos, recursos que con la anterior Constitución no se han entregado a los más pobres sino a los cantones más poblados.

Otra fuente de inequidades constituía el excesivo número de leyes para asignar y transferir recursos a las juntas, municipalidades y consejos provinciales, como tampoco existió una ley para entregar los recursos a las primeras nombradas; se asignaban los recursos con modelos de distribución heterogéneos y en la mayoría de los casos de forma arbitraria; no ha existido una relación entre competencias asumidas por los organismos seccionales autónomos, es evidente que en muchos casos se han entregado recursos que supuestamente iban a atender necesidades básicas insatisfechas, y que ocurría, que la entidad que lo recibía no asumía las competencias que le permitirían atacar esas carencias e injusticias.

La Nueva Constitución establece que las rentas del Estado se transferirán de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad, y que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de los ingresos del Estado central de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no menor al 5% de los ingresos no permanentes, disposición que se observa en el artículo 271 de la Constitución que nos rige.

Todas las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados les serán transferidas con los correspondientes recursos; no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de los recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las mismas, además invoca que en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos.

CAPITULO CUARTO

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

Luego de haber hecho un análisis conciso sobre el presente trabajo, considero que debemos tener muy en cuenta que el Estado tiene cuatro elementos constitutivos: el pueblo, que es su elemento humano; el territorio, que es su entorno físico; el poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad; y la soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y auto determinarse sin sufrir interferencias exteriores. Estos cuatro elementos deben concurrir para que pueda haber Estado. Si uno solo de ellos faltare no habría Estado. El Estado, en tanto comunidad política, tiene una existencia real, pero como un modo de ser, más que un ser, de la verdadera sustancia que son los seres humanos que lo integran, por ello se propende en manifestar que un régimen descentralizado supone un régimen de confianza, tanto social como administrativa, y una supervisión de orden global, aunque proporciona un margen importante de acción a la imaginación y la responsabilidad tanto de los funcionarios como de la ciudadanía.

En cualquier estudio que se refiera al Estado nacional o a su administración aparecerá, como uno de los rasgos más visibles, la centralización en cuanto fenómeno que se expresa tanto en lo político como en lo económico y administrativo, y en diversas manifestaciones de carácter cultural, aunque, en el caso ecuatoriano, quizás sea más apropiado hablar de centralismo antes que de centralización y que, asociado al regionalismo, configura una expresión cultural muy particular. Por ello, resulta difícil hablar de Descentralización en el Ecuador en razón de que jamás ha sido concebida, menos aún formulada, como una política pública, ni como un proceso sistemático, y menos aún como un objetivo de carácter permanente. Esto no elimina, por cierto, las referencias que desde la política o desde el gobierno, e inclusive desde la ley, incluyendo el texto

constitucional, se han hecho constantemente a la necesidad de la descentralización.

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso porque el proceso de concentración aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste. El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que dan lugar a pensar que recién se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de la propuesta.

Las posibilidades de la descentralización se construyen en un proceso complejo y largo, en el cual directa o indirectamente actúan múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión. Esto significa plantearse la necesidad de construir la posibilidad, teniendo en cuenta al menos la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, para conducir a un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto colectivo.

La descentralización del Estado Ecuatoriano fue uno de los temas fundamentales del debate constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente. La discusión abarcó tanto a la propia estructura del Estado, a su organización territorial, atribuciones y responsabilidades que deben asumir los diferentes niveles de gobierno, como a la distribución y modalidades de utilización de los recursos estatales. Las propuestas presentadas a la Asamblea sobre este tema, reflejan su incidencia en la vida pública del país. La desaparición o no de los consejos provinciales, de los organismos regionales de desarrollo y la creación de nuevas entidades territoriales (indígenas o negras) forman parte de las discusiones de la descentralización y fueron objeto de presiones de diversos sectores. A juzgar por la forma cómo se desarrolló el debate en la Asamblea es posible concluir que

en esta materia se llegó a realizar una reforma integral, introduciendo cambios en los sistemas de administración autónomas.

La Asamblea Nacional luego de estudiar las propuestas de los diversos sectores e intereses sociales, llegó a una definición, que recoge en parte lo más sobresaliente de las propuestas; así, se crea por primera vez en nuestra evolución constitucional, un acápite especial, para el tratamiento de la descentralización, bajo la denominación de: *ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO*, Título Quinto, en 37 artículos que van desde el Art. 238 al 274, repartidos en cinco capítulos que tratan sobre los principios generales, organización del territorio, Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, régimen de competencias y recursos económicos. Nos encontramos ahora, con una norma práctica, que cambia en relación a la situación anterior y con una norma general de referencia que puede significar un cambio radical por aplicarse; el futuro dependerá de las nuevas leyes que se hagan al respecto y de la presión que puedan ejercer los entes seccionales para aplicar la descentralización. La dinámica sería ahora, de la descentralización hecha desde los entes seccionales.

4.2. RECOMENDACIONES

Los países de América Latina que se han planteado la descentralización, han producido reformas legales que incluso llegan a las respectivas Constituciones como forma de dar salida a las propuestas. Es así que en las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-98 y 08), Perú (1993), y la boliviana contemporánea a la nuestra, la contemplan; sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano, antes de las reformas de la Asamblea Nacional, se tenía la impresión que una Reforma Constitucional resultaba urgente, sobre todo para definir la estructura del Estado, en cuanto a las competencias y funciones que cada uno de los niveles debía realizar. Ello no excluía la redacción de una verdadera

Ley marco, única y general, que además codifique el conjunto de las leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo.

Por ello, en nuestro país con la Nueva Constitución se deben fortalecer las competencias a nivel local, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. En la mancomunidad y la coordinación de poderes locales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos. En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la “democracia territorial”, con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Tomemos muy en cuenta que la descentralización ha sido un proceso largo y no de un hecho episódico, como la aprobación de una ley, tiene múltiples componentes que se irán definiendo en el tiempo y el espacio. Por este carácter y nada de baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para asumir la Reforma, es necesario prever tres situaciones:

- 1) Una progresividad en el proceso de descentralización;
- 2) Un programa de fortalecimiento de los organismos descentralizados (capacitación, reorganización, asistencia técnica etc.) y;
- 3) Un proceso de mancomunidad de las entidades locales.

Será un proceso complejo en el que actuarán directa o indirectamente múltiples actores, cada uno de los cuales tendrá su propia visión y posición, lo que conllevará a plantear la necesidad de construir la posibilidad a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, de entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.

La descentralización es un proceso global que tiene que ir más allá del ejecutivo nacional, al Estado en su conjunto, a la sociedad, al territorio y fundamentalmente a sus relaciones. Porque, caso contrario, por ejemplo, una medida descentralizadora de recursos, sin una contraparte de una descentralización de la sociedad civil, puede convertirse en una acción centralizadora. Es decir, que la descentralización debe abarcar todos sus componentes para ser real.

La organización territorial del país en la actualidad, con la totalidad de provincias y cantones; unas grandes, otras medianas y otras pequeñas; unas pobres, y varias de ellas miserables, me obliga a reflexionar como ecuatoriano y pensar que la descentralización es el mejor modo de aprovechar al máximo la capacidad productiva, tanto de sus recursos naturales como de su gente. No debemos olvidar que el problema del centralismo en el Ecuador, parece ser más bien un problema de bicentralismo ya que la mayor parte de los recursos se distribuyen entre las ciudades de Quito y Guayaquil.

Es doloroso reconocer que en nuestro país existen muchas provincias olvidadas y, sobre todo, el drama de la pobreza afecta por igual a serranos, costeños, orientales e insulares, por lo tanto las soluciones a los problemas deben darse sin que prime el sentimiento regionalista, que es otro de los factores que no permiten que nuestro pequeño país se encarrile en las vías del desarrollo.

Es importante, por tal motivo, promover una cultura de descentralización de tal manera que los distintos actores involucrados en el proceso, conozcan a profundidad cuales son las ventajas que presenta para procurar el bienestar de las comunidades del país, de tal forma que todos ellos, sean parlamentarios, funcionarios del ejecutivo, representantes municipales, representantes provinciales, sindicatos, movimientos indígenas, etc., estén completamente involucrados en el proceso.

Las reformas logradas, sin embargo, pueden así ser muy parciales, pero reflejan estas necesidades de reajustes locales tanto con los cambios al nivel de parroquias como en los derechos colectivos también aprobados en la nueva Constitución. Si estos cambios no se concretan o son insuficientes, el Ecuador acumularía tensiones y desaciertos que podrían llevar a un sacudón que desbloquee sus impases actuales.

En nosotros, el soberano, está el cambio y la solución para que ese cambio se cristalice.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRERA, Augusto; CARRIÓN, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro y UNDA, Mario: “PARTICIPACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL”, Elementos para una reforma democrática. Ciudad Centro de Investigaciones, primera edición. Quito, 1998.
- BIBLIOGRÁFICA OMEBA: “ENCICLOPEDIA JURÍDICA AMEBA”, varios tomos, Driskill s.a., Buenos Aires, 1981.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “DICCIONARIO DE POLÍTICA”, Siglo XXI Edit, 4^{ta} edic; México D.F., 1985.
- BORJA CEVALLOS, Rodrigo: “ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA”, Alianza Editorial, México, 1997.
- CÁRTER, Lief: “DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO”; Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- CARRASCO, Adrián: “ESTADO, NACIÓN Y CULTURA: LOS PROYECTOS HISTÓRICOS EN EL ECUADOR”; IDIS, Universidad de Cuenca, 1988.
- CARRIÓN, Fernando: "LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO DE CONFIANZA NACIONAL" en “ASAMBLEA, Análisis y propuestas”, Trama social Edit., Quito, 1998.
- CASTILLO, José Bolívar: “DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO FRONTERIZO”, Descentralización un Reto Histórico, Quito, 1997.

- CASTRO, Jaime: “DESCENTRALIZAR PARA PACIFICAR”. Editorial Ariel, primera edición, febrero 1998.
- CALDERÓN COBO, Carlos; MANJARREZ QUEZADA, Susana y ARIAS PALACIOS, Hugo: “DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR”, Quito, 2004.
- CONAM, Consejo Nacional de Modernización del Estado: Síntesis del Diagnóstico “DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR AL 2006”, Propuesta de Políticas para la Descentralización del Estado. Quito, octubre 2006.
- CONAM, Consejo Nacional de Modernización del Estado: “METODOLOGÍA DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA PARA GOBIERNOS SECCIONALES”. Quito, octubre 2006.
- DUVERGER, Maurice: “INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL”, Edit. Ariel, Barcelona, 1982.
- E.D.: “ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DERECHO SOCIAL A LA INFORMACIÓN”, Fundación Fredrich Naumann, Quito, 1992.
- GIANNINI, Massimo Severo: “EL PODER PÚBLICO -ESTADOS Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS”; Edit. Civitas, Madrid, 1991.
- GRUPO DE COORDINACIÓN DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO: 10 Problemas Básicos - Administración Pública Ecuatoriana, Quito, julio de 1979.
- GUERRERO, Ornar: “LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA”, México, Haría, 1986.

- HELLER, H., “TEORÍA DEL ESTADO”, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- HURTADO, Oswaldo y CUEVA, Martín: “DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES”, Quito, Julio 1993.
- JARAMILLO VALLEJO, Jaime: “EL RETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN”. Centro Editorial Javeriano, primera edición, Bogotá 1996.
- JELLINEK, George: “TEORÍA DEL ESTADO”; Edit. Maipú, Buenos Aires, 1974.
- JONAS, Frank, GTZ: “COMPETENCIAS: ¿QUÉ DESCENTRALIZAR?, Un estudio de las posibilidades de la Descentralización administrativa en el Ecuador. CONAM, Quito, mayo 2001.
- JUSTO LÓPEZ, Mario: “MANUAL DE DERECHO POLÍTICO”, Kapelusz Edit., Buenos Aires, 1973.
- KELSEN, Hans: “COMPENDIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”, Editora Nacional, México, 1974.
- LA SERNA, Carlos: “CENTRALISMO Y DEMOCRACIA”, Buenos Aires, 1987.
- LÓPEZ GUERRERO, Hernando: “ESTADO DE CONCRECIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR”, Línea de base de la descentralización a Julio 2004. Quito, junio 2005.
- MONCAYO, Patricio: “DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA”, Seminario sobre Descentralización del Estado, Quito, 1989.

- MORGAN, María: “PANORÁMICA CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN”, Santa Cruz de la Sierra, Solivia, 1991.
- NARANJO MESA, Vladimiro: “TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS”; Edit. Temis, Bogotá, 1990.
- OJEDA SEGOVIA, Lauro: “SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR”, Avances, Problemas y Perspectivas. Quito, diciembre 2002.
- PÉREZ CAMACHO, Efraín: “DESCENTRALIZACIONES Y AUTONOMÍAS”, Corporación de Estudios y Publicaciones, primera edición.
- QUINTERO Rafael y SILVA Erika: “ECUADOR: UNA NACIÓN EN CIERNES”; Flacso-Abya-Ayala, Quito, 1997
- RODRÍGUEZ PEÑAHERRERA, Carlos: “¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO?”, Edit. CAAP, Quito, 1992.
- ROMÁN ARMENDÁRIZ, Alejandro: “ESTADO”, “LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO”, ILDIS, Quito, 1994.
- SALGADO, Hernán: “INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR”; ILDIS, Quito, 1987.
- SILVERMAN, Jerry: “DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PUBLICO”, Santa Cruz de la Sierra, Solivia, 1991.
- SUING NAGUA, José: “LAS MANCOMUNIDADES EN EL ECUADOR”. Quito, mayo 2007.

- SUING NAGUA, José: “DERECHO MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL”, Texto guía, Editorial UTPL, Quito, 2009.
- TRABUCCO, Federico: “CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”; Edit. Universitaria, Quito, 1982.
- TRUJILLO, Julio César: “TEORÍA DEL ESTADO EN EL ECUADOR”, Estudio de Derecho Constitucional; C.E.N. - Universidad Simón Bolívar, Quito, 1994.
- USAID: “LA DESCENTRALIZACIÓN -ORIENTACIONES PARA UN PROCESO”, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Honduras, 1994.
- VARIOS: “ESTADO, POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN EL ECUADOR”; Idis - Edit. El Conejo, Quito, 1988.
- VARIOS: “LOS NUEVOS LÍMITES DEL ESTADO”; CORDES, Quito, 1989.
- VARIOS: “LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO”, ILDIS, Quito, 1994.
ZARINI, Helio Juan: “DERECHO CONSTITUCIONAL”; Edit. Astrea, Buenos Aires, 1992.
- VERDEZOTO CUSTODE, Luis: “DESCENTRALIZAR, GRADOS DE AUTONOMÍA PARA ENRIQUECER A LA DEMOCRACIA”. Ediciones Abya – Yala, abril 2001.
- ZAVALA EGAS, Jorge: “MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL”, Edino, Guayaquil, 1992.

VARIOS:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, julio de 1997.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, (RO 1: 11-agosto-1998), Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada a agosto de 1998.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Quito,
- LEY DE DESCENTRALIZACIÓN, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, actualizada a febrero de 1998.
- RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, recogidos de la prensa nacional del año 2008.
- Datos de la Prensa Nacional -El Comercio, HOY, El Universo, El Telégrafo- desde 1994.
- Revistas Nacionales e Internacionales -Vistazo, Ecuador Debate, Nariz del Diablo, Nueva Sociedad, América Economía- con temas sobre la Modernización, Administración Pública y la Descentralización del Estado desde 1994.

LINKOGRAFÍA

- [http:// es.scribd.com/doc/2602908/centralización-y-descentralización-](http://es.scribd.com/doc/2602908/centralización-y-descentralización-)
- <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dent/d/des.htm>
- [http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/descentralización-y-autonomias-214399-214... 09/08/2011.](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/descentralización-y-autonomias-214399-214...)
- [http://www.fao.org/docrep/005 /y2006sy2006s05.htm](http://www.fao.org/docrep/005/y2006sy2006s05.htm)
- <http://www.enlaprovincia.com.ar/2008/08/autónoma-y-autarquía.html>
- <http://www.periodicogoberna.com/edicion7/6.asp>
- http://www.alipso.com/monografías/historia_del_estado
- <http://www.monografias.com/trabajos30/reflexiones-concepto-descentralización/refle...>