

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

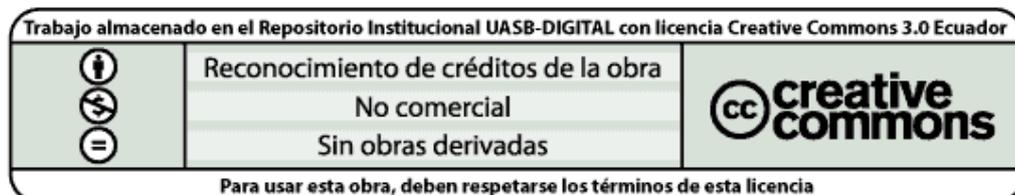
Mención en Derecho Administrativo

Implicaciones del cambio de modelo Constitucional en la aplicabilidad de los convenios de descentralización en el sector turístico

Autor: Sebastián Sevilla Rienzi

Tutor: José Suing Nagua

Quito, 2017



Cláusula de cesión de derecho de publicación

SEBASTIÁN SEVILLA RIENZI, autor del trabajo titulado: *Implicaciones del Cambio de Modelo Constitucional en la Aplicabilidad de los Convenios de Descentralización en el Sector Turístico*, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister Profesional en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción. Comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtuales, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General el ejemplar respectivo en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 03 de enero de 2017.

Firma

Sebastián Sevilla Rienzi

Resumen:

La investigación se enfoca en analizar las implicaciones del cambio de modelo constitucional en la aplicabilidad de los convenios de descentralización del sector turístico, es decir, se tratará de identificar qué dificultades, problemas o aciertos se pudieron generar con el nuevo marco constitucional, así como, la aplicabilidad de los convenios de descentralización y de las competencias transferidas.

El objetivo es realizar un acercamiento al concepto de descentralización para luego realizar una revisión de la Constitución Política del Ecuador de 1998 y sus normas conexas e igualmente de la Constitución de la República de 2008 con sus normas secundarias, donde transversalmente se revisarán los convenios de descentralización suscritos con los gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de poder contextualizar y determinar las implicaciones en la aplicación de los convenios con los cambios realizados por la Constitución de 2008.

Para ello, esta tesis es de revisión bibliográfica, la cual conlleva al uso de fuentes de investigación secundaria relacionada a la investigación, así como documentos recabados virtualmente.

Luego de realizar un análisis de las Constituciones de la República, de la normativa secundaria, así como de los convenios de descentralización, se pudo determinar como una de las conclusiones relevantes que los cambios constitucionales generados en el 2008, no generaron implicaciones en la aplicabilidad de los convenios de descentralización turística y por ende, se debe continuar aplicando dichos convenios conforme a lo que en su momento se suscribió, para lo cual, es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobiernos. Sin embargo, también se han presentado dificultades al momento de la ejecución de los convenios de descentralización, por lo que además del análisis jurídico, también se considera necesario evaluar los componentes políticos y sociales, con el fin de que integralmente se fortalezca estos procesos de descentralización en bien del turismo y del país.

Dedicatoria:

A mi familia que es mi luz e inspiración.

ÍNDICE DE CONTENIDOS:

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 7 |
| CAPITULO 1: DE LA DESCENTRALIZACIÓN..... | 13 |
| 1.1. Antecedentes..... | 13 |
| 1.2. Breve reseña histórica..... | 14 |
| 1.3. Conceptos de descentralización..... | 18 |
| 1.4. Principios..... | 21 |
| 1.5. Clases..... | 24 |
| 1.6. Del Estado unitario descentralizado..... | 25 |
| CAPÍTULO 2: DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DE TURISMO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1998..... | 28 |
| 2.1. Análisis de disposiciones legales de la Constitución Política del Ecuador de 1998, y normativas secundarias, respecto a la descentralización..... | 28 |
| 2.2. Análisis de los convenios de descentralización de las competencias turísticas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales..... | 35 |
| CAPÍTULO 3: APLICACIÓN Y PROBLEMÁTICA EN TORNO A LOS CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE TURISMO..... | 52 |

| | |
|---|----|
| 3.1. Análisis de disposiciones legales de la Constitución de la República del Ecuador y normativa secundaria, respecto a descentralización, su enfoque y avances..... | 52 |
| 3.2. Problemática identificada en los procesos de descentralización de turismo..... | 69 |
| CONCLUSIONES..... | 73 |
| RECOMENDACIONES..... | 75 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 77 |

INTRODUCCIÓN

El Ecuador, como muchos países de América Latina, optó por la implementación del proceso de descentralización como una alternativa viable, a fin de alcanzar los objetivos que desde la década de los 90 del siglo XX se plantearon, en la búsqueda de mecanismos idóneos para profundizarlo y fortalecerlo. La Constitución que se encontraba vigente antes de la de 1998 proclamó que el Estado ecuatoriano es descentralizado, mientras que la Constitución Política aprobada en 1998, según el investigador Luis Verdesoto Custode:

Amplía y modifica la referencia, señalando que la administración gubernamental es descentralizada (...). Mientras en la primera se quedó con la definición de la descentralización como una finalidad, en la Constitución vigente (1998) la descentralización es conceptualizada como un medio para la consecución del desarrollo armónico, la participación ciudadana y de los organismos territoriales locales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.¹

Desde el punto de vista normativo, en la Constitución de 1998 se establecieron los principios que regirían la descentralización; sin embargo, no se realizó una armonización con las leyes y normativa secundaria ya existente previo a dicha Constitución, es así que se continuó aplicando la Ley de Descentralización, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, la ley de Modernización del Estado, entre otra normativa. Con las herramientas reguladoras existentes, muchas competencias del Estado fueron analizadas para planificar el proceso de descentralización a seguir, para ello se determinaron las competencias a descentralizar, así como se plantearon los mecanismos necesarios para traspasar las competencias a los gobiernos seccionales ahora denominados gobiernos autónomos descentralizados.

En el caso de las competencias de turismo se suscribió el primer convenio de descentralización con la municipalidad de Manta el 4 de noviembre de 1999²

¹ Luis Verdesoto Custode, “Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia” (Quito, Editorial Abya Ayala, 2001), 43.

²Ecuador, Convenio de descentralización suscrito el 4 de noviembre de 1999 con la municipalidad de Manta.

Posteriormente, y por varios años se prosiguió a celebrar distintos convenios de descentralización (convenios marco), tanto con los gobiernos municipales como los gobiernos provinciales, divididos en tres fases, analizando varios criterios para determinar qué gobiernos seccionales cumplieran con las características para asumir las diferentes competencias turísticas. La primera fase, conforme a la revisión realizada a los convenios de descentralización fue el 19 de julio de 2001, la segunda fase el 10 de septiembre de 2002 y la tercera fase el 25 de octubre de 2006; el último convenio de descentralización suscrito fue en el 9 de abril de 2008, con el Municipio de Quito.

Se suscribieron 18 “Convenios de Descentralización y Transferencia de Competencias, Atribuciones, Funciones, Responsabilidades y Recursos de Turismo”, con los Gobiernos Provinciales, en 18 de las 24 provincias existentes; de igual manera, el Ministerio de Turismo suscribió “Convenios de Transferencia de Competencias”, con 76 municipios de los 221 existentes. En total, se firmaron 96 convenios de descentralización.

<Tabla 1>

Convenios de descentralización

| CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | | |
|---|---|---|
| PRIMERA FASE 19 de julio de 2001 | SEGUNDA FASE 10 de septiembre de 2002 | TERCERA FASE 25 de octubre de 2006 |
| <u>COSTA</u> Guayaquil Esmeraldas Atacames Sucre (Bahía) | <u>COSTA</u> Portoviejo Babahoyo Quevedo Samborondón | <u>COSTA</u> Arenillas Muisne Milagro Naranjal |
| San Vicente Manta Puerto López Salinas Santa Elena | Durán Playas La Libertad Machala Santa Rosa | General Elizalde (Bucay) Vinces Jipijapa Pedernales |

| CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | | |
|--|---|---|
| PRIMERA FASE 19 de julio de 2001 | SEGUNDA FASE 10 de septiembre de 2002 | TERCERA FASE 25 de octubre de 2006 |
| Huaquillas Zaruma <u>SIERRA</u> Quito Tulcán Ibarra Cotacachi Otavalo Antonio Ante (Atuntaqui) Latacunga Pujilí Ambato Baños Riobamba Colta Guamote Alausí Guaranda Cañar Cuenca Chordeleg Gualaceo Loja | Pasaje <u>SIERRA</u> Santo Domingo de los Colorados Cayambe Rumiñahui Espejo Guano Azogues Saraguro <u>AMAZONÍA</u> Lago Agrio (Nueva Loja) Orellana Morona (Macas) Mera <u>GALAPAGOS</u> Santa Cruz San Cristóbal Isabela | <u>SIERRA</u> Saquisilí Chunchi Pallatanga San Pedro de Pelileo <u>AMAZONÍA</u> Palora Archidona El Chaco Quijos <u>CONSEJOS</u> <u>PROVINCIALES</u> Azuay Bolívar Carchi Cotopaxi Esmeraldas El Oro Galápagos Imbabura Los Ríos Loja Manabí Morona Santiago Napo |
| <u>AMAZONÍA</u> Zamora Tena Pastaza (Puyo) Sucúa | | Pastaza Pichincha Sucumbíos Tungurahua Orellana |

| CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | | |
|---|--|---|
| PRIMERA FASE 19 de julio de 2001 | SEGUNDA FASE 10 de septiembre de 2002 | TERCERA FASE 25 de octubre de 2006 |
| Gualaquiza | | |
| 36 | 24 | 16 municipios+ 18 Consejos Provinciales |

Nota: Se suscribieron dos convenios adicionales con Manta y Quito (+2).

TOTAL DE CONVENIOS SUSCRITOS: 96³

Fuente: Ministerio de Turismo.
Elaboración propia

Los convenios de forma general se encuentran estructurados de la siguiente manera:

- Antecedentes;
- Objeto;
- Atribuciones y Funciones que se transfieren;
- Obligaciones del Ministerio de Turismo;
- Obligaciones del Municipio;
- Obligaciones Conjuntas;
- Capacitación y Asistencia Técnica;
- Encargo;
- Documentos Habilitantes.

³ Subsecretaría de Regulación y Control, Ministerio de Turismo. Cuadro de convenios de descentralización suscritos con gobiernos autónomos descentralizados, 2016.

Mediante Registro Oficial Nro. 733, de 27 de diciembre de 2002, se procedió a la publicación de la Ley de Turismo, misma que reemplazó a la Ley Especial de Desarrollo Turístico, que en el Art. 15 designó al Ministerio de Turismo como el organismo rector de la actividad turística ecuatoriana. Posteriormente, mediante Registro Oficial Nro. 244, de 05 de enero de 2004, se expidió el Reglamento General a la Ley de Turismo, mismo que en su Capítulo III estableció las disposiciones de descentralización en materia turística. Estas disposiciones de cierta manera validaron y se ajustaron a las fases de descentralización planteadas para turismo, por lo que no generaron mayor relevancia al momento de su aplicación.

En el año de 2008 se promulgó la Constitución de la República vigente, que cambia el modelo de descentralización que se debe aplicar en el país, donde de un sistema uno a uno pasa a ser obligatorio y progresivo, buscando darle mayor fuerza y relevancia a la descentralización.

Este cambio lo plantea con anterioridad el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, donde menciona que “se requiere un nuevo modelo de gestión del Estado, basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno, que profundice la descentralización (...). Romper la discrecionalidad del modelo actual (vía una matriz clara de competencias) y fortalecer la voluntad política para establecer mayores grados de descentralización y autonomía...”⁴

Con estos antecedentes, es preciso analizar jurídicamente los alcances en la aplicación de los convenios de descentralización de turismo con la nueva Constitución; para ello, se analizará a la descentralización y las consideraciones constitucionales de 1998 y 2008, en contraste con los convenios suscritos entre el Ministerio de Turismo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en ese análisis se revisará si las competencias transferidas en los convenios no contraponen a disposiciones constitucionales, por ende se determinará si esas competencias son aplicables actualmente, si existe vulneración

⁴ Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, SENPLADES [Quito] 282.

constitucional, si se pueden revertir y cuál es el tratamiento que se les debe dar. Como ejemplo tenemos al registro como una competencia descentralizada al Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito, el cual genera muchas interrogantes de si con el nuevo modelo constitucional de 2008, puede ser revertida dicha competencia para que nuevamente la asuma la autoridad nacional de turismo, de no ser así como se puede exigir el cumplimiento eficiente de la misma. Adicionalmente, otra interrogante que se presenta es si la competencia de regulación otorgada a los gobiernos locales municipales se contrapone con la competencia legislativa que tiene la asamblea nacional del Ecuador, así como con la capacidad regulatoria y de emisión de política pública que tiene las entidades nacionales del ejecutivo.

En ese sentido para responder a lo planteado, se iniciará en el capítulo I conceptualizando a la descentralización, para con ello, en el capítulo II analizar la descentralización de turismo según la Constitución de la República de 1998, así también los convenios de descentralización suscritos en el periodo de 1999 al 2008 y después en el capítulo III, el análisis se centrará en el nuevo modelo de descentralización planteado en la Constitución de la República del 2008, problemática identificada e implicaciones del cambio constitucional en la aplicación de competencias transferidas con el sistema consagrado en la carta suprema de 1998.

CAPÍTULO I

DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1. Antecedentes

Dentro del proceso histórico de los pueblos, la modernización del Estado ha planteado desafíos importantes, en vista de que el centralismo ha perdido fuerza por varias circunstancias, lo que ha obligado a considerar nuevas alternativas que satisfagan las necesidades apremiantes de los diferentes sectores del país y del mundo. La evolución del derecho administrativo en las últimas décadas ha sido muy veloz y se debe procurar mantener ese desarrollo, para ello ha sido necesario reordenar las normas, reorganizar el gobierno, transformar los procesos de descentralización, redimensionar los municipios, entre otras gestiones, que hasta la fecha continúan en transformación o cambio.⁵

Es decir, se busca una redefinición de Estado social donde prime la solidaridad e igualdad de oportunidades, y se rompa esa visión estatista controladora conocida como centralismo.

En nuestro país, como parte de esa transformación, se puede apreciar puntualmente, que desde los noventa del siglo XX, la descentralización fue tomando impulso y se ha afianzado tanto jurídica como socialmente. Este proceso es complejo y largo, lo que implica que no tenga una inmediata aplicación dado que, pese a estar considerado en la Constitución de la República del Ecuador y leyes específicas, los problemas como la falta de definición de atribuciones propias de los diferentes niveles de Estado, provocan una deficiencia en el sistema . Por lo que, definitivamente es necesario entender a la descentralización y su implementación como un proceso, que requiere de madurez política y social para que se aplique conforme a sus principios y preceptos; sin embargo, es positivo que los gobernantes hayan considerado en los diferentes momentos normativos esta alternativa, que aparenta ser el camino viable para cumplir con las expectativas sociales y

⁵ Roberto Dromi, “Derecho Administrativo” (Buenos Aires: Editorial Hispana Libros, 2015), 398.

satisfacer las necesidades propias de un Estado y de su conglomerado. En este capítulo se revisará brevemente su conceptualización, la evolución de la descentralización desde el punto de partida; desde la centralización, así como revisar sus principios y sus clases.

1.2. Breve reseña histórica

El proceso de descentralización surge por la necesidad de fortalecer la gestión estatal. El centralismo en su momento dejó de satisfacer las necesidades que se demandaban como país, en un inicio en la época post Colonia permitió unificar a los países que lograron obtener su independencia, ya que en ésta existía separatismo y pugnas dentro de los mismos procesos libertarios, que generaba problemas de gobernabilidad y de estabilidad en los Estados⁶.

Con el pasar de los años, se puede decir que el centralismo cumplió su objetivo; sin embargo, las características sociales, administrativas, políticas y hasta económicas, generaron que la misma población impulse un proceso de cambio y mejoren las condiciones de organización del Estado, es así que surge la descentralización como una alternativa viable para responder a las necesidades reales de la población.

La institucionalidad del centralismo, con el pasar del tiempo, se volvió ineficiente, por lo que la insatisfacción en el cumplimiento de las competencias estatales fue aumentando y generando malestar general. Como ya se mencionó: “Históricamente, la formación del Estado moderno requirió de un centralismo fuerte para conseguir su unión y consolidación y, cuando estas se han logrado, evitar su desintegración”.⁷

En el Ecuador, tanto Vicente Rocafuerte como Gabriel García Moreno realizaron procesos de modernización y centralización del Estado, donde el clero y los conservadores eran los que lo impulsaban, ya para finales del siglo XIX se constató un progreso en el desarrollo de la centralización; sin embargo, este proceso tuvo contradictores que permitieron visibilizar políticamente a otras provincias del territorio. En 1895, con el

⁶ Efraín Pérez Camacho, “Derecho Administrativo” (Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006), 165.

⁷ Pérez Camacho, “Derecho Administrativo”, 164.

presidente Eloy Alfaro y su Revolución Liberal, se pudo observar el mayor esfuerzo centralizador de la historia:

Visto el Estado ecuatoriano en la perspectiva del siglo XIX, se constata que se produjo un proceso de penetración político-administrativa de homogenización normativa y de cierta incorporación social. Los años finales del siglo XIX atestiguan un avance de la centralización y la modernización estatal. Mientras crecía el gran auge cacaotero, sobre todo en Guayaquil, fueron consolidándose instituciones de la sociedad civil que asumieron actividades económicas y de beneficencia.⁸

Otro de los hechos importantes para el país, que permitió consolidar el centralismo como modelo fue la construcción del tren que unió Quito y Guayaquil, las dos ciudades más grandes e importantes del país, como otras obras de infraestructura que permitió modernizar y fortalecer las relaciones entre provincias, en las que existían pugnas internas fuertes y en muchos casos separatistas. Sin embargo, se puede decir que hasta la fecha en ciertos sectores o personajes se puede observar un sentir regionalista, que son rezagos de los inicios de la República y de la debilidad, en algunos casos, de los procesos descentralizadores que se han aplicado.

Básicamente, la intención de estos gobiernos fue concentrar todo en un único poder, fundamentada en el interés nacional y supervivencia del Estado; por tal motivo, el centralismo permitió en su momento consolidar, desarrollar y modernizar el país, considerando las condiciones de la época. El estado unitario centralizado del que nos encontramos desarrollando, se caracteriza por dos manifestaciones: Políticamente, está fundamentado en una idea uniforme de un interés general para toda la sociedad, que los gobernantes realizan mediante una reglamentación uniforme en su contenido y universal en su aplicación. Desde el punto de vista administrativo, el poder estatal unitario se caracteriza porque la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios dependen exclusivamente de

⁸ Enrique Ayala Mora, "Centralismo y Descentralización en la Historia del Ecuador del Pasado a la Situación Actual" (Quito: Editorial Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia. No. 19, 2003), 209

las autoridades del gobierno central. “El poder unitario centralizado se legitima tan solo por su relación con la existencia de una comunidad unificada y homogénea”.⁹

El crecimiento demográfico, la misma modernización de los Estados y otros factores determinantes obligaron a evaluar el modelo de centralización, ya que dejó de cumplir las expectativas y no alcanzaba a satisfacer las necesidades sociales. Ese debilitamiento del modelo, obligó a analizar alternativas de nuevos modelos de estructura y gestión del Estado, como es la descentralización, autonomías y otros. En definitiva, el fracaso de efectuar un cambio social con las estrategias centralizadoras, generó el desarrollo de la política descentralizadora.

En el siglo pasado se discutió y se buscaron las mejores alternativas para renovar las capacidades de desarrollo, mientras que en el siglo XXI aparentemente se ha radicalizado la visión y se ha promovido con fuerza los procesos de descentralización del gobierno central a los distintos gobiernos locales, en especial a los municipales. La descentralización es un proceso que con el tiempo se ha desarrollado, evolucionado y ha tomado fuerza. El Ecuador sujeto a la realidad latinoamericana, desde los 90 aplica acciones con el fin de agilizar y fortalecer el proceso descentralizador, es así que desde el punto de vista normativo se expidió regulaciones contenidas en la Ley de Modernización del Estado de 1993 y luego las leyes de Descentralización y distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales, las dos de 1997.

Se ha dicho que la descentralización cuenta con varios grados, que dependen de algunos factores como el grado o nivel de fuerza que se le da al proceso, entre otros que permiten determinar dicha gradación. Entre las identificadas se tiene a la delegación, desconcentración, devolución o descentralización propiamente dicha y también la privatización.

A breves rasgos tenemos, según José Suing:

⁹ Fernando Carrión Mena, Manuel Dammert, Brigitta Villaronga, “La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado” Seminario Internacional Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina, (Quito: 2007)

Delegación: Es la transferencia de competencias de manera limitada y revocable que el gobierno central otorga a instituciones paraestatales y que en ciertos casos también se lo puede hacer a los gobiernos subnacionales.

Devolución o descentralización propiamente dicha: Se entiende como la transferencia de competencias que originariamente no fueron del nivel central pero las ejerce y que devuelve a los niveles locales.

Desconcentración: Se puede decir que el concepto se encuentra entre el centralismo y la descentralización y, por ello, es importante diferenciarlo ya que es parte de este proceso transformador. Fundamentalmente, la desconcentración se entiende como el traspaso o transferencia de una competencia o función de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior, siendo estos de la misma administración pública, con el fin de que la ejecución de proyectos o servicios tengan un mayor alcance territorial de manera eficaz y eficiente y que se mantenga el control por parte del jerárquico superior.

La aplicación de la desconcentración ha sido un mecanismo para darle flexibilidad al modelo centralista; sin embargo, no se ha consolidado como un mecanismo idóneo para resolver todas las necesidades generadas en las localidades. Generalmente, las decisiones las sigue tomando el central y la unidad desconcentrada ejecuta, lo que significa que aunque se tiene mayor cercanía al administrado, sigue siendo centralizada la gestión y por ende se mantiene la debilidad de comunicación, conocimiento de las necesidades de la población y ejecución de la gestión pública. Por lo que se puede observar que este mecanismo es una versión mejorada del centralismo, sin embargo no tiene un grado tan profundo como la descentralización, por lo que en la práctica no ha tenido la efectividad requerida.

Privatización: Es la transferencia de competencias del sector público al sector privado, aplicando diferentes mecanismos como la concesión, delegación entre otros. Sin

embargo, a ésta se le considera más que como un grado de descentralización como una modalidad de gestión.¹⁰

1.3. Conceptos de descentralización

Para comprender qué es descentralización, es necesario plantear y analizar varias definiciones que permitan entender el alcance de la misma. Descentralización es un mecanismo que generalmente se utiliza en los estados unitarios, como herramienta de transferencia del poder público desde el nivel del gobierno central a los gobiernos locales, sean provincias, cantones o parroquias, lo que permite un acercamiento con la ciudadanía y facilita la toma de decisiones de manera más democrática¹¹. “Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de servicios y actividades públicas, redistribuir la riqueza en el territorio, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la institucionalidad local y nacional, promover la participación social y optimizar la representación política”.¹²

Otros puntos de vista sobre el mismo concepto dice que la descentralización “tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio)”.¹³ Como complemento, Efraín Pérez señala que el término analizado permite suponer que esta herramienta genera cierta independencia o autonomía a los estamentos que han recibido las competencias dentro del proceso de descentralización.¹⁴

Adicionalmente, indica que la descentralización consiste en otorgar, a los gobiernos locales, competencias de la Administración Pública Central, debiendo cumplir con la normativa generada para el efecto, así como la norma general de derecho público. En el

¹⁰ José Suíng Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010), 54 y 55

¹¹ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, (Quito: Revista de Derecho No.13, UASB-Ecuador/CEN, 2010). 25

¹² Suíng Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 47

¹³ Fernando Carrión Mena. “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, (Quito: Publicación FLACSO Sede Ecuador. FLACSO, OEA y Parlamento Andino. 2003), 17

¹⁴ Efraín Pérez, “Descentralización y Autonomías, en el Cootad y la Constitución”, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 78 -85.

caso particular de Ecuador, se entiende que lo prescrito en la Constitución y su legislación referente a la descentralización, solo a la “*descentralización administrativa*”, con la inclusión adicional en el nuevo marco constitucional de la “autonomía política” eso para los gobiernos autónomos descentralizados. Añade que la descentralización se impone como un instrumento de la organización, tanto administrativa, como económica, política y también social, evitando de esta manera la intervención excesiva del Estado. Con observancia a lo analizado, respecto a la descentralización administrativa se expone que:

Como cualidades de las entidades descentralizadas de que se ocupa el Derecho Administrativo, supone emancipación del control jerárquico pero implica, igualmente, sujeción al denominado por el derecho francés (...) control de tutela, control que en todo caso significa cierto grado de sujeción del ente descentralizado a potestades administrativas superiores.¹⁵

En general se puede decir que la descentralización es la transferencia de competencias del órgano central al local, para que este último las aplique de manera integral con mayor coherencia y eficiencia, por la cercanía que tiene con la población en beneficio de todo el país tanto en los aspectos administrativo, económico, político y social. Estas competencias transferidas, generalmente, se traspasan con presupuesto y con la posibilidad de generar recursos propios para la ejecución de las mismas.

Un elemento esencial de la descentralización “son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas”, evidenciando que los procesos descentralizadores buscan y permiten también autonomía económica del gobierno central.¹⁶

Respecto a la “*autonomía política*”, se entiende como una potestad del gobernante local para tomar decisiones dentro de su territorio; sin embargo, estas decisiones se encuentran supeditadas a la Constitución, a las leyes, regulaciones secundarias y políticas públicas nacionales conforme correspondan. De igual manera esto rige para la potestad

¹⁵ Augusto Hernández Becerra y otros., “Descentralización, Administración Pública y Constitución” (Quito: Editorial Corporación Estudios y Publicaciones, 2005), 180.

¹⁶ Iván Finot, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local” (Revista de la CEPAL), [2005]. 30.

normativa otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De la experiencia, es necesario también mencionar varios elementos subjetivos que en la doctrina no se los suele mencionar, sin embargo son necesarios al momento de la ejecución de la descentralización en territorio. Como principales se consideran:

- a) Voluntad política;
- b) Capacitación de los diferentes niveles de gobierno y actores;
- c) Responsabilidad, conocimientos y madurez de las autoridades y delegados locales;
y,
- d) Interés, compromiso y respeto por parte de la comunidad.

Se mencionan estos elementos porque si no se conjugan apropiadamente, el proceso descentralizador va a sufrir dificultades al momento de su aplicación y desarrollo; es por esto que históricamente ha costado aplicarlo correctamente. Es necesario la voluntad y trabajo conjunto para fortalecer la aplicación de esta herramienta; estos elementos subjetivos son necesarios desde un enfoque integral, ya que cada actor debe cumplir con su responsabilidad para lograr efectividad en el proceso.

Hernán Batallas Gómez, identifica que “en el sistema de descentralización bajo el esquema anterior a la Constitución de 2008, vale la pena hacer referencia (...) la falta de voluntad política para avanzar en un proceso y comprometido de descentralización”.¹⁷

Es decir el proceso de aplicación social es importante para el éxito de la aplicación de la descentralización, sin voluntad política es difícil que exista transferencia de competencias; para poder asumirlas es necesario que las autoridades, en especial en territorio, entiendan el manejo de las competencias a recibir, así como tener voluntad para asumirlas. Además, para que funcione realmente la aplicación de las competencias en territorio, el representante del gobierno local debe tener conocimientos sobre el tema, madurez política y responsabilidad local y nacional, ya que en la práctica habitualmente los políticos utilizan estas competencias de manera inapropiada, algunas veces para beneficio

¹⁷ Hernán Batallas Gómez, “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados” en Revista de Derecho No. 20 (Quito, 2013) ,13.

de carácter electoral y no miden con responsabilidad sus acciones, alejando a la descentralización de uno de sus objetivos principales, que es mejorar los alcances de la administración pública y beneficiar a toda la colectividad de dicho territorio.

Adicionalmente, en lo institucional, se dice que “ha faltado una instancia nacional con competencias suficientemente definidas, que asuma el papel coordinador, orientador y facilitador de los procesos, así como una instancia de resolución de conflictos derivados de los procesos, lo cual también ha restado eficacia a los procesos iniciados”.¹⁸

1.4. Principios

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como la doctrina en los casos de Suing y Morales Tobar, reconocen una serie de principios que a continuación se detallan:

a) Unidad: Se refiere a la obligación de observar y cumplir las disposiciones del ordenamiento jurídico, considerando el nivel jerárquico aplicado en el país; mantener la unidad territorial, respetando los límites previamente establecidos sin que se pretenda separar o afectar al mismo; la unidad en la igualdad social, reconociendo las diferencias culturales y permitiendo el desarrollo armónico de toda la comunidad; y, la unidad económica que busca eliminar las inequidades territoriales y el desarrollo justo de estos. Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

b) Solidaridad.- La descentralización debe buscar la inclusión de los territorios y redistribución de la riqueza, mediante la equidad y justicia, respecto a todos los

¹⁸ Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, SENPLADES (Quito, 2007), 82.

niveles de gobierno y a sus capacidades económicas y de desarrollo, siendo corresponsables entre sí. Es decir, que los territorios que cuenten con mayor progreso, apoyen a los que menos tienen, buscando la compensación de las inequidades territoriales, así como de todo el conglomerado, buscando la satisfacción de las necesidades sociales en el territorio nacional.

c) Coordinación y corresponsabilidad: Este principio se enfoca en la responsabilidad que tienen todos los niveles de gobierno de trabajar de manera coordinada y articulada, para el correcto desarrollo territorial; además, brindar la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos con el fin de alcanzar un desarrollo equitativo en todas las diferentes circunscripciones territoriales. Esta articulación la deben realizar considerando las competencias concurrentes y el trabajo complementario de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de obtener armonía y facilite el trabajo de todos.

d) Subsidiariedad.- Este principio busca que la prestación de los servicios sean brindados con mayor efectividad, por ello supone privilegiar a los niveles de gobierno que se encuentran más cerca de ciudadanía. Esto permite que exista mayor democratización en los servicios, así como mejor control social en dicha prestación. En otras palabras, podemos decir que el gobierno central no debe ejercer competencias que pueden ser ejecutadas por los gobiernos autónomos descentralizados. Existen factores que pueden limitar este principio, como por ejemplo un tema territorial o que exista un interés nacional sobre el tema; lo importante es que se garantice la efectividad de la gestión.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) prevé una excepción a la aplicación de este principio, estableciendo lo siguiente: “Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de

omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código”.¹⁹

e) Complementariedad.- Es necesario que los gobiernos locales articulen y coordinen su gestión con los planes nacionales; así mismo, si la gestión local no es suficiente, el siguiente nivel superior deberá completar dicha gestión. De esta manera, se busca que la gestión sea óptima y que cada órgano de gobierno asuma su responsabilidad, siendo solidario en los casos que sean necesarios, cumpliendo el objetivo común.

f) Equidad interterritorial.- Propende a que los territorios se desarrollen de manera justa, equilibrada y en igualdad de oportunidades, para beneficio de toda la población. Este principio busca ser integral, la equidad vista desde los ámbitos económicos, sociales y culturales.

g) Participación ciudadana.- Los ciudadanos tienen el derecho de participar de distintas formas en los procesos y acciones de todos los niveles de gobierno del Estado, participación que será respetada, promovida, garantizada y facilitada. Esto permite un acercamiento a los representantes y una mayor democratización en la toma de decisiones. Como ejemplo se puede citar los presupuestos participativos, control social y se incluye también la rendición de cuentas.

h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos locales priorizarán las acciones que permitan impulsar un mejor desarrollo territorial integral en beneficio de su población. Buscarán el fortalecimiento de sus capacidades y servicios respetando aspectos culturales, ambientales, comunitarios, económicos y sociales con el fin de que alcancen una mayor equidad y justicia dentro de su territorio, así como en el contexto nacional.

¹⁹ Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial, Suplemento, No. 303 (19 de octubre 2010), art. 3. En adelante se cita este Código como COOTAD.

i) Flexibilidad.- Para que opere una transferencia de competencias es necesario que, en el proceso de la descentralización, se considere la realidad y características de cada territorio de los gobiernos receptores de dichas competencias y que se aplique la descentralización conforme a esa evaluación.

j) Progresividad o Gradualidad.- Se encuentra en discusión si este es un principio, ya que el proceso mismo de descentralización suele ser progresivo; sin embargo, es importante resaltar que es necesario plantear una gradualidad en esos procesos para que el ente receptor de competencias pueda aplicarlas de una manera más eficiente y eficaz.²⁰

1.5. Clases

Las clases se refieren a los tipos de descentralización reconocidos, dependiendo del proceso, ámbito y mecanismos que se pueden implementar. Se definen según José Suing en:

a) Política.- Una de las acepciones que tiene esta clase y es la que interesa para este estudio conforme a lo ya mencionado anteriormente, es la que se entiende como la atribución que tiene un representante para tomar decisiones en el gobierno autónomo que representa, es decir “busca justificar la necesidad de autogobierno de los receptores de competencias, en este caso, de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual centra la discusión en la capacidad de autorregulación y de toma de decisiones propias que van más de la mano de procesos autonómicos, antes que de descentralización”.²¹ Se considera que todo proceso de descentralización contiene un componente de descentralización política, este depende mucho del

²⁰ Para el desarrollo de los principios, he considerado lo establecido por el COOTAD como fuente primaria, ya que es necesario darle el enfoque legal del Ecuador y doctrinariamente a José Suing Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 52-53 y Marco Morales Tobar y otros, “La nueva Organización Territorial y el nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador”, 6-13.

²¹ Suing Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 55-56

proceso y reglas con las que cuenta cada país. Es necesario tener delimitado estos parámetros para que no existan abusos, ni problemas de aplicación tanto del órgano que transfiere la competencia, así como el que recibe. Las decisiones políticas son fundamentales para estos procesos que pueden fortalecer y facilitar la aplicación o complicar y desacelerarlo, perjudicando el cumplimiento de los objetivos trazados. Por ello, es pertinente que los representantes políticos deben tener conocimientos de la competencia que van a adquirir o ya adquirieron, para que las decisiones que tomen sean las correctas tanto, política, social y jurídicamente. Esto lo que permite acelerar, positivamente, la aplicación de las competencias y sobre todo beneficiar a la comunidad.

- b) Administrativa.- Nuestro país se ha enfocado en esta clase. Básicamente es la transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados respecto a ciertas actividades administrativas, como por ejemplo, en turismo el control de establecimientos turísticos, esto también conlleva generalmente el traspaso de recursos, conocimientos y de capacidades de decisión.
- c) Fiscal.- Se refiere al traspaso de recursos del Presupuesto General del Estado o la potestad de poder generar sus propios recursos para poder ejecutar las competencias transferidas. Esta clase de descentralización, siempre debe acompañar a la descentralización administrativa, ya que sin recursos se limita, impide o desacelera el proceso normal que requiere la descentralización para su aplicación correcta en territorio.

1.6. Del Estado Unitario Descentralizado.- Es necesario entender el principio de unitario, para ello Paula Robledo Silva nos dice que: “Puede afirmarse que las dimensiones del concepto de unidad son varias; así, el principio de unidad aparece como noción jurídico-política que actúa de diversas maneras, entre otras, como principio ordenador del Estado y fuerza que impida el fraccionamiento del territorio y de la comunidad política ...”. Con esta visión se entiende que el rasgo principal de

este tipo de modelos es la “centralización política” y nos dice que: “El Estado unitario ostenta una sola estructura de poder sobre todo el territorio nacional, lo que indudablemente no lo hace ajeno al principio de separación de poderes...”²²

Inicialmente Hernández Becerra nos dice que “El modelo unitario histórico subordina las administraciones territoriales a la superioridad jerárquica de las autoridades nacionales y las reduce a la condición de simples agentes suyos”²³

El estado unitario descentralizado se caracteriza por una comunidad unificada y homogénea, donde existe un gobierno central que mediante sus disposiciones de toda índole establece las condiciones de los diferentes gobiernos de menor jerarquía; sin embargo, la ejecución de muchas de las competencias se encuentran a cargo de los gobiernos locales. Es decir, el gobierno central ha generado un proceso descentralizador a los gobiernos subnacionales, manteniendo la potestad de determinar lineamientos, políticas y condiciones mínimas de las competencias que han sido descentralizadas; la aplicación de estas depende de los gobiernos locales y estos pueden determinar las especificidades de las mismas.

El correcto funcionamiento de la competencia que se encuentra en ejecución le corresponde al gobierno autónomo descentralizado, mientras que al central se lo puede catalogar como un veedor para que no exista discrecionalidad y se cumpla lo dispuesto por la autoridad nacional. Es por ello la importancia de la aplicación de los principios consagrados para la descentralización, donde su aplicación y respeto al proceso de todos los niveles de gobierno son necesarios y fundamentales para el cumplimiento de los objetivos trazados en el mismo. Este sistema permite acercar a la administración con el administrado, en ciertos casos democratizar la gestión, por lo que facilita la satisfacción de necesidades y por ende el bienestar común,

²² Paula Robledo Silva, “El panorama territorial colombiano”, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, No. 21 (Diciembre del 2008). 185-186.

²³ Marco Morales Tobar (Coord.). “Descentralización, Administración Pública y Constitución” (Quito: Corporación Editora Nacional), 179.

logrando armonía y corresponsabilidad, que beneficia a todas las personas del territorio y del país.

En este sentido, el Ecuador en su proceso descentralizador ha dado signos positivos de profundización y de interés por fortalecer, crear mecanismos y afianzar el desarrollo de esta herramienta que ha optado el Estado, de esta manera el siguiente capítulo busca analizar las disposiciones constitucionales de 1998, el proceso de descentralización turística, los convenios de descentralización suscritos con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Esto nos permitirá contextualizar para luego comparar con la Constitución de la República de 2008 y las implicaciones del último cambio constitucional con la aplicabilidad e implicaciones de los convenios de descentralización suscritos en el periodo de la Constitución de 1998.

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DE TURISMO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1998.

2.1. Análisis de disposiciones legales de la Constitución Política del Ecuador de 1998 y normativa secundaria, respecto a la descentralización.

Previo a la Constitución de 1998, la legislación ecuatoriana ya incluía disposiciones referentes a la descentralización; sin embargo, Suing nos dice que estas normas eran contradictorias y contrapuestas y que en su momento no fueron salvadas por el órgano competente, y que posiblemente ese ha sido uno de los limitantes para dicho proceso.²⁴

De manera breve encontramos a la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, publicada en el Registro Oficial No. 347, del 31 de diciembre de 1993, aparte del artículo 1 que menciona a la descentralización, desarrolla un capítulo denominado “De la descentralización y desconcentración”. Además, “crea al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como responsable de la política nacional de descentralización y dispone la ejecución de un Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración que debía detallar competencias y recursos a transferirse. **Durante 8 años hubo varios intentos por elaborarlo pero nunca fue puesto en práctica**” (Las negritas me pertenecen).²⁵

Un año después, a raíz de la Ley de Modernización del Estado se emite el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, así como el reglamento sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 581, del 2 de diciembre de 1994, se refieren a la descentralización. En 1997 se promulga la Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales, publicada en el

²⁴ Suing Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 63

²⁵ Ecuador, Consejo Nacional de Modernización, “Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y propuesta de política para la descentralización fiscal”. (Quito: 2006), 12.

Registro Oficial No. 27 del 20 de marzo de 1997, esta transferencia de recursos no precisamente permitió fortalecer los procesos de descentralización ya que al no haber límites de uso del presupuesto, se utilizaba hasta para gasto corriente y en el mismo año también se publica en el Registro Oficial No. 169, del 8 de octubre de 1997, la Ley de Especial de Descentralización y Participación Social casi un año antes de la aprobación de la Constitución de 1998, por lo que esta Ley se basó en las disposiciones de la Constitución de 1979.²⁶

En este capítulo se revisan las disposiciones constitucionales de 1998 y varias disposiciones legales, con el fin de dilucidar cómo se planteaba a la descentralización en el país y, sobre todo, cómo era la concepción de este mecanismo. Esto nos permitirá analizar el proceso de descentralización que se llevó a cabo para la transferencia de competencias en turismo, para más adelante revisar las competencias que fueron descentralizadas en turismo y entender las implicaciones generadas en el cambio constitucional.

La Constitución de la República del Ecuador de 1998, en su artículo 1, establecía: “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, **unitario**, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo **y de administración descentralizada**”. (Las negritas corresponden al autor) Es necesario tomar en cuenta que el Artículo 1, establece varios términos que es necesario resaltar:

- a) **Unitario:** como ya se revisó en el capítulo anterior, es una visión que continua y donde se mantiene concentrado el poder político y ciertas competencias exclusivas determinadas por la Constitución.
- b) **Administración descentralizada:** nos permite identificar que el desarrollo histórico sobre el tema permitió que sea considerado en la Carta Magna, además constitucionalmente determina el alcance y enfoque que de la descentralización, en ese sentido se reconoce básicamente a la descentralización administrativa.

²⁶ Suing Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 63-78.

Este artículo permite observar que el constituyente identificó la necesidad de aplicar a la descentralización como una herramienta que atienda las necesidades de la sociedad y de organización y administración del Estado, dando un paso más al reconocimiento de esta figura en mejora del país y sus territorios.

Esta Constitución, en su Título XI, denominado “De la Organización Territorial y Descentralización”, desarrolla los preceptos donde los gobiernos seccionales, hoy conocidos como gobiernos autónomos descentralizados, y la descentralización debían funcionar. Aquí ratifica que el Ecuador es indivisible; es decir, que no se puede fragmentar su territorio en detrimento del país y determina cuál es la división política y administrativa del territorio, en la que existían provincias, cantones y parroquias. Se dice que un elemento emblemático para esa época, en el proceso de descentralización, fue el tratamiento de la diversidad cultural, ligado al sistema de participación ciudadana y sobre todo al desarrollo comunitario.

Se establece como una obligación del Estado, el dar impulso al proceso descentralizador en el país. Para ello, el gobierno central debía transferir funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, siendo la intención incentivar y fortalecer el proceso de descentralización, que no quede solo como un precepto constitucional sino que progresivamente vaya aplicándose en el Ecuador; mientras que el proceso era facultativo para los gobiernos seccionales. En otras palabras, si el gobierno local solicitaba competencias era una obligación descentralizar por parte de la institución del gobierno central.²⁷

Como regla, se estableció que no podía llevarse un proceso de descentralización de competencias sin que se haga la transferencia respectiva de los recursos económicos equivalentes, o que se transfiera recursos sin las competencias pertinentes; esto para

²⁷ Constitución de la República del Ecuador [1998], tít. XI, “De la organización Territorial”, cap. Uno, “Del régimen administrativo y seccional”, art. 226. ([Quito]: Asamblea Nacional Constituyente)

garantizar que los procesos sean transparentes y ejecutables, ya que se ha evidenciado que sin recursos económicos no se puede ejecutar eficientemente las competencias, perjudicando de esta manera al conglomerado social y, de igual manera, no se puede justificar que se realice transferencia de recursos sin que se hayan transferido las competencias, ya que eso significaría que el recurso económico no se invertiría correctamente; es decir, no se daría uso del presupuesto otorgado a la necesidad que generó dicha transferencia, esto último se da por el antecedente generado por la Ley de Distribución del 15%, que como ya se mencionó no se estableció un límite para el uso del presupuesto asignado a cada gobierno local.

Otra disposición constitucional era la obligación del central de descentralizar cuando un gobierno local solicite el inicio del proceso y que, previamente, este último justifique su capacidad operativa para asumir las nuevas competencias. Encontramos aquí un elemento interesante que nos da la Constitución respecto a que no es suficiente la solicitud del gobierno seccional para que la autoridad del gobierno central dé inicio obligatoriamente al proceso de descentralización sino que, también, el gobierno seccional ahora denominado Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) debía justificar su capacidad para asumir dichas competencias, disposición acertada en el sentido de que pretendía garantizar el cumplimiento, por parte del gobierno seccional, de las nuevas responsabilidades que iba asumir, siendo insuficiente la mera voluntad política sino que también se debía garantizar técnicamente la capacidad institucional del gobierno local.

Como podemos ver, en la Constitución de 1998 la descentralización se realizaba en procesos independientes y separados para cada gobierno seccional, si se encontraba dentro de la planificación gubernamental o si era requerido por este último; es así que para hacer efectivo el proceso de descentralización, el gobierno central suscribía un convenio con el gobierno local, donde se establecían las competencias a transferir y las condiciones de dicho proceso.

Las competencias reconocidas constitucionalmente, como exclusivas del gobierno central, fueron:

- a) La defensa y seguridad nacional;
- b) La dirección de la política exterior y relaciones internacionales;
- c) La política económica y tributaria del Estados, endeudamiento externo;
- d) Y las otras que la Constitución o convenios internacionales expresamente hayan dispuesto.²⁸

Esto significaba, que todo lo demás era susceptible de descentralización y que los gobiernos locales podían asumir nuevas responsabilidades. Una de estas competencias fueron las de turismo, para lo cual se realizó todo un proceso a fin de que los gobiernos seccionales, sean provinciales o municipales, puedan recibir las competencias pertinentes, de manera planificada, ordenada en busca de que puedan asumir las nuevas responsabilidades, de manera efectiva y cumpliendo con el ordenamiento jurídico.

Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto a la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de ese principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales, garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas.²⁹

Con el fin de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales respecto a la descentralización, el gobierno nacional debía elaborar un plan anual de ejecución y su aplicación iba a ser fiscalizada por el Congreso Nacional, esto permitiría la

²⁸ Constitución de la República del Ecuador [1998], tít. XI, “De la organización Territorial”, cap. Uno, “Del régimen administrativo y seccional”, art. 226. ([Quito]: Asamblea Nacional Constituyente)

²⁹ Marco Morales Tobar y otros., “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador”, (Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 9-10

aplicación progresiva de esta herramienta y que, con el impulso del Gobierno, vayan aplicándose los preceptos constitucionales referentes a la descentralización.³⁰

Con esto se puede ver que el modelo establecido se lo denominó uno a uno, esto porque los convenios de descentralización eran entre el gobierno central y cada gobierno seccional, que debían negociar las condiciones del proceso descentralizador de forma individual, dando cumplimiento por parte de los gobiernos locales a los requisitos mínimos que ya se han mencionado, como son voluntad política y que demuestren la capacidad operativa para asumir las competencias solicitadas. Se dieron casos, como el del turismo, que desarrolló una estrategia diferenciada de suscripción de convenios por bloques o convenios marco, con la intención de impulsar con fuerza el proceso, sumar la mayoría de gobiernos seccionales y que se guarde armonía con en la transferencia de competencias.

Sin embargo el proceso tuvo problemas de ejecución y aplicación de las competencias y, por ende de los objetivos planteados, estos problemas fueron variables técnicas y políticas, que son parte del proceso de aplicación de un nuevo modelo; lo importante es que las lecciones aprendidas se transmitan, los actores maduren y asuman con responsabilidad las acciones que a cada uno le corresponde, con el fin último de que la descentralización se ejecute correctamente en beneficio de los ciudadanos.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el avance del proceso de descentralización establecido en la Constitución de la República 1998, se vio limitado, por dos puntos principales: “(1) un modelo de carácter ‘optativo’ para los gobiernos seccionales autónomos y ‘obligatorio’ para el Gobierno Central, y, (2) la forma de negociación “uno a uno” para el traspaso de responsabilidades y recursos.”³¹

³⁰ Constitución de la República del Ecuador [1998], Disp. Transitorias, “De la Descentralización”, trigésima segunda. [Quito]: Asamblea Nacional Constituyente.

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, SENPLADES.(Quito):281

Adicional al análisis constitucional, es necesario mencionar como referencia fáctica del proceso que se generó luego de la publicación de la norma suprema en 1998, es así que a principio del año 1999, con la crisis económica aguda que se dio en el Ecuador, “no se cumplieron las transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales autónomos, lo cual generó un agudo conflicto distributivo y actores de la Costa, sobre todo de Guayas, reclaman ‘autonomía’ dando lugar a uno de los debates más intensos sobre descentralización en las últimas décadas en Ecuador”³²

El documento emitido por el CONAM, también hace referencia a ciertos momentos dentro del proceso de la década del 2000, donde evidencia algunos intentos para que se aplique la descentralización, las autonomías y en ciertos casos se modifiquen las disposiciones legales de ese entonces, es así que en el año 2000 donde se conformó una “Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales” con el fin de liderar los debates acerca de la descentralización y autonomías, acciones que no rindieron los frutos esperados.

A inicios del año 2001 los gobiernos locales presionaron al gobierno para que se suscriban los “Convenios Marco de Transferencia de Competencias” entre ellos el sector de turismo.

En el año 2006, varios prefectos y alcaldes presentaron un proyecto de “Ley Orgánica del Sistema Autónomo”³³, sin embargo, nunca fue publicada dicha norma.

Con esto se puede observar, que nunca se logró aplicar un Sistema de Descentralización, aunque lo establecía la Ley de Modernización, por lo que los convenios de descentralización de competencias se realizaron considerando el marco regulatorio

³² Consejo Nacional de Modernización, “síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y propuesta de política para la descentralización fiscal”. (Quito: 2006) 11.

³³ Consejo Nacional de Modernización, “síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y propuesta de política para la descentralización fiscal”. (Quito: 2006) 12-13.

vigente a esa fecha, sin aplicar un sistema específico como tal. Así también se puede observar que según un informe del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) dice:

... el proceso de descentralización en Ecuador, en estos años, se caracteriza por ser desequilibrado e incoherente. Es desequilibrado en la medida en que hay una desconexión entre los aspectos administrativos (competencias) y los fiscales (recursos), e incoherente con respecto a la falta de coordinación entre niveles del gobierno central y entre gobiernos subnacionales (...) amén de una pluralidad de visiones e interés políticos³⁴

2.2. Análisis de los convenios de descentralización de las competencias turísticas a los gobiernos seccionales ahora denominados gobiernos autónomos descentralizados municipales

En 1999, además de la crisis económica desencadenada en el país, así como la presión que se encontraban ejerciendo ciertos gobiernos autónomos descentralizados sobre el tema, la Organización Mundial de Turismo, sus siglas (OMT), planteó “pensar en lo global para actuar en lo local”³⁵, trazando la necesidad de desarrollar herramientas de planificación y manejo de destinos turísticos, desde un ámbito local. De esta manera, el proceso de descentralización toma mayor fuerza considerando la Constitución de 1998, el pronunciamiento de la OMT y presión y voluntad política de ese entonces; es así que, con el apoyo del PNUD, se inició el proceso para descentralizar las competencias en turismo a los gobiernos seccionales, entendiendo estos tanto a los consejos provinciales, como a los municipios.

Simultáneamente arrancó la elaboración de una nueva Ley de Turismo, que se constituiría en otra herramienta para la dinamización del sector en general. Expresa su voluntad política para que el Ministerio sin retrocesos, avance hacia un nuevo concepto de gestión del

³⁴ Edison Hurtado Arroba. “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes”. (Quito, <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25654>), 283.

³⁵ Elsa María Castro. “La descentralización de las competencias turísticas en Ecuador”. (Quito: Editado por el Ministerio del Turismo, 2001), 311

turismo. Ahora que no hay un modelo perfecto de descentralización, que lo importante es tomar la decisión e implementarla eficiente y oportunamente, para evitar las propuestas caóticas que se expresan ³⁶.

En su momento decidieron que el proceso de descentralización se divida por fases, de acuerdo a ciertas consideraciones técnicas evaluadas en ese entonces, con el fin de que el proceso cumpla sus objetivos. Es así que la autoridad nacional de turismo inició con un proceso de descentralización de sus competencias a las provincias y a los municipios del país. En esta construcción realizaron una evaluación previa donde se recopiló información, se emitieron algunos documentos bases y se determinó la metodología que se iba a aplicar, entre ellas la determinación de fases, estructura de los convenios, definición de las competencias a descentralizar, gobiernos locales que iban asumir las competencias y el proceso de cómo se iba a evaluar, en lo posterior, la aplicación de dichas competencias.

Se fijaron tres fases y para ello se determinaron condiciones básicas para incluir a los gobiernos seccionales dentro de las fases como:

- a) Realización de un mapa de competencias, la definición de actividades con niveles de responsabilidad: nacional, intermedia y local.
- b) Definición de los municipios con los cuales se inicie el proceso de estudio; y,
- c) Análisis de la experiencia del Municipio de Manta en la aplicación del Convenio con el Ministerio de Turismo³⁷.

Con esas determinaciones, dentro de la Primera Fase de Descentralización, se procedió a firmar 11 convenios en la Costa, 20 en la Sierra y 5 en la Amazonía, mismos que corresponden al año 2001. Posteriormente, a finales del año 2001 y durante el año 2002, se dio inicio a la segunda fase de descentralización, en la cual se procedió a firmar 10 convenios en la Costa, 7 en la Sierra, 4 en la Amazonía y 3

³⁶ Elsa María Castro. La descentralización de las competencias turísticas en Ecuador. (Quito: Editado por el Ministerio del Turismo, 2001), 312

³⁷ Castro, "La descentralización de las competencias turísticas en Ecuador", 321.

en Galápagos. En la tercera fase se suscribieron 8 convenios en la Costa, 4 en la Sierra, 4 en la Amazonía y 18 con los Consejos Provinciales. Adicionalmente como referencia son dos convenios que se suscribieron uno a uno, con Manta y Quito. Los cuales intervinieron en la suscripción de dichos convenios el Presidente de la República, la Ministra de Turismo, Alcalde del Municipio y el Procurador Sindico, de ese entonces.

Una vez definidas las fases, los convenios en su mayoría procedieron a descentralizar las siguientes atribuciones:

1. Expedir ordenanzas y resoluciones de carácter local que en forma específica contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, con base en su autonomía y conforme la Constitución del Ecuador, Ley de Régimen Municipal, Ley Especial de Desarrollo Turístico y demás leyes aplicables.
2. La promoción turística del cantón, en coordinación con las normas y estrategias nacionales que existieren al respecto.
3. La concesión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento de los establecimientos turísticos localizados en su jurisdicción cantonal. La concesión de la Licencia se efectuará previa verificación de que el establecimiento se encuentre registrado en el Ministerio de Turismo.
4. Conferir las licencias para operadores de turismo a toda persona natural o jurídica que realice servicios turísticos, sujetándose para el efecto a la Ley Especial de Desarrollo Turístico, su Reglamento, las normas vigentes y el mecanismo expedido por el Ministerio de Turismo.
5. Regular el horario de funcionamiento de los establecimientos turísticos en el área de su jurisdicción.
6. El control y vigilancia de la calidad de las actividades y establecimientos turísticos del cantón, que han obtenido las licencias de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o re categorización, acción que es exclusiva y privativa del Ministerio de Turismo.

7. Dictar sanciones, en coordinación con el Ministerio de Turismo, a aquellos servicios o establecimientos turísticos que incumplieren las disposiciones de la Ley Especial de Desarrollo Turístico, y normas nacionales y locales vigentes.
8. La actualización y uso adecuado de los catastros e inventarios turísticos, que se entregarán durante el proceso de capacitación y entretenimiento relacionado con estas herramientas técnicas.
9. La protección y supervisión del patrimonio, cultura, ambiental y turístico del Cantón.
10. Crear o fijar, conforme a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, tasas o tributos de carácter local tendientes a fortalecer las actividades turísticas, en base a la realización del análisis técnico y la concertación con los actores vinculados a la actividad turística.³⁸

Por su parte, la Municipalidad de Manta procedió a firmar un segundo convenio, el 19 de julio de 2001 (mismo que perteneció a la I Fase) en el cual, además de las atribuciones antes detalladas, procedió a descentralizar la siguiente atribución:

- La calificación de proyectos turísticos a ser desarrollados dentro de la jurisdicción del cantón de Manta, con sujeción a lo previsto para el efecto por la Ley Especial de Desarrollo Turístico.

La Municipalidad de Guayaquil (perteneciente a la I Fase), dentro de las atribuciones descentralizadas, a diferencia de los demás convenios acuerda:

- El fomento de proyectos de Ecoturismo que guarden concordancia con la legislación pertinente de Turismo y Ambiente. A más de la facultad para crear o fijar tasas o tributos de carácter local, se les atribuye la capacidad de cobrarlos. De igual manera, dentro de este convenio, no se contemplaron las facultades descentralizadas en los numerales 4 y 8 de las facultades antes numeradas.

³⁸ Tomado de la revisión de los Convenios de descentralización de turismo.

Vale mencionar que los mencionados convenios se crearon a sujeción adicional de la Constitución de 1998, a la Ley Especial de Desarrollo Turístico y Ley de Régimen Municipal; normativa que a la fecha se encuentra ya derogada.

Como se puede ver, en el caso de turismo se desarrolló convenios marco o tipo y se suscribieron por paquetes; fue posible también que los GAD negocien competencias que no se encontraban en los convenios iniciales. De esta manera, al momento de aplicar las competencias descentralizadas, se podía generar el riesgo de causar confusión, dispersión o dificultades de aplicación, en cuanto estas pequeñas diferencias son específicas, para lo cual su aplicación podría pasar por alto; es por ello que, en esos casos, se debía prestar especial atención para evitar problemas de aplicación de las mismas.

Es así que, en términos generales se ha detallado el proceso de descentralización de competencias en el sector turístico; por las consideraciones mencionadas en este documento el proceso fue complejo, en donde se tomaron consideraciones razonables para que sea aplicable, tanto efectiva como eficientemente, como son por ejemplo: recursos económicos-financieros, recursos humanos, tecnológicos, capacitación y asistencia técnica, entre otros. Sin embargo, en la actualidad, de lo que se puede observar con respecto a la aplicación de los convenios de descentralización en turismo, no se han cumplido los objetivos trazados inicialmente, que aunque fue un proceso correctamente planificado, demuestra que es más complejo, es por esto que, se debe fortalecer las debilidades que se van a presentar, sobre todo en el ámbito social, político e institucional, así como, en el trabajo que se debe generar, de doble vía, para una continua retroalimentación de los diferentes niveles de gobierno.

Recapitulando, el Ministerio de Turismo suscribió 96 convenios de descentralización, de los cuales, 78 convenios se encuentran suscritos con 76 municipios y 18 con consejos provinciales, constituyéndose como casos especiales los Municipios de Quito y Manta, por el hecho que suscribieron convenios adicionales donde se les transfirió,

a cada uno, competencias que no fueron traspasadas a los gobiernos seccionales, y en el caso de Guayaquil se hace una excepción y se transfiere competencias que a los otros GAD no, como es el fomento de proyectos de ecoturismo.

Respecto a las competencias transferidas, principalmente fueron de regulación local, otorgamiento de licencia única anual de funcionamiento y control de las actividades turísticas para lo cual adjunto un cuadro resumen donde se pueden observar las competencias transferidas en el sector turístico:

<Cuadro 1>

Competencias transferidas en el sector turístico

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------------|--|---------------------|------------|-------------|------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Rectoría | Formular políticas turísticas en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia con las políticas nacionales. | | X | | 3 | |
| Planificación | Elaborar en forma participativa planes, programas y proyectos turísticos de carácter provincial, en coordinación con los planos turísticos locales y bajo los lineamientos de la planificación nacional. | | X | | 3 | |
| Gestión | Coordinar actividades derivadas de los planes de desarrollo turístico entre las diferentes jurisdicciones. | | X | | 3 | |
| Planificación | Coordinar la planificación y el desarrollo de productos turísticos en su respectiva jurisdicción | | X | | 3 | |
| Gestión | Coordinar con el sector público en forma vertical y con el sector privado y comunitario en forma horizontal la ejecución de programas, proyectos y otras actividades turísticas | | X | | 3 | |
| Gestión | Procesar la información del catastro de establecimientos Turísticos para la elaboración de sistemas de información provincial | | X | | 3 | |
| Gestión | Crear y operar los Centros de Protección Turística, según lineamientos y normas técnicas del MINTUR | | X | | 3 | |
| Control | Establecer nexos permanentes con Centros de mediación y arbitraje y MINTUR, para resolver sobre los derechos de los turistas. | | X | | 3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|---|---------------------|------------|-------------|------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Gestión | Consolidar a nivel provincial el Inventario de Atractivos Turísticos. | | X | | 3 | |
| Gestión | Generar y suministrar permanentemente información actualizada sobre eventos y actividades turísticas de su jurisdicción, para alimentar la página Web de Ecuador que mantiene el Ministerio de Turismo. | | X | | 3 | |
| Control | Señalización Turística en el ámbito de su jurisdicción, acorde con las políticas, normas técnicas y manual del Ministerio de Turismo | | X | | 3 | |
| Gestión | Desarrollar y ejecutar Planes de promoción turística en el ámbito de su jurisdicción, enmarcados en el Plan Integral de Mercadeo Turístico del Ministerio de Turismo | | X | | 3 | |
| Gestión | Elaborar y difundir material promocional provincial y local enmarcado en las directrices nacionales de promoción turística. | | X | | 3 | |
| Control | Apoyar la protección y supervisión del patrimonio cultural, ambiental y turístico de su jurisdicción | | X | | 3 | |
| Gestión | Coordinar con el Ministerio de Ambiente, el ejercicio de actividades turísticas en áreas naturales protegidas | X | X | | 3 | |
| Control | Programar y controlar la actividad turística en las áreas naturales, parques nacionales y zonas de reserva en coordinación con el Ministerio de Ambiente | X | X | | 3 | |
| Control | Establecer mecanismos de protección turística | X | X | | 3 | |
| Control | Canalizar denuncias en consumidores de servicios turísticos | X | X | | 3 | |
| Gestión | Velar por igual tratamiento al turista nacional y extranjero, sin discrimen de ningún tipo | X | X | | 3 | |
| Gestión | Apoyar la prevención de la explotación sexual de menores en el turismo y remisión de la información del caso a las autoridades competentes | X | X | | 3 | |
| Gestión | Participar en la consolidación de datos para el Sistema Integrado de información Turística. SIIT | X | X | | 3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|---|---------------------|------------|-------------|------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Gestión | Elaborar material informativo turístico en su jurisdicción, enmarcado en las directrices del Plan Nacional de Mercadeo del Ministerio de Turismo. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Apoyar la realización en ferias, muestras exposiciones, congresos y demás actividades promocionales del turismo a nivel nacional de acuerdo con el Pían Nacional de Mercadeo del Ministerio de Turismo. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Campañas de concientización para mejorar la acogida a turista | X | X | | 3 | |
| Gestión | Promocionar todo tipo de actividades de turismo, receptivo, cultural y social, con el sector público, privado y comunitario. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Coordinar y propiciar la participación del sector público y privado en ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades internacionales de turismo, de acuerdo al Plan Nacional de Mercadeo del Ministerio de Turismo. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Participar con una representación delegada de cada nivel de gobierno en el Consejo de Promoción del Turismo. En el caso de Consejos Provinciales y Municipios con voz pero sin voto. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Promover y apoyar la inversión nacional y extranjera en turismo, de conformidad con normas pertinentes, otorgándoles garantías definidas en la ley. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Fomentar e incentivar las inversiones públicas, privadas y comunitarias, nacionales y extranjeras | X | X | | 3 | |
| Gestión | Establecer incentivos especiales para inversiones en servicios de turismo receptivo interno, rescate de bienes históricos, culturales y naturales en sus respectivas circunscripciones. | X | X | | 3 | |
| Gestión | Promover la capacitación técnica y profesional, de quienes ejercen legalmente la actividad turística | X | X | | 3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|-------------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Regulación | Expedir las Ordenanzas y Resoluciones de carácter local que en forma específica contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo. En base a su autonomía y consiguientemente conforme a la Constitución Política del Ecuador. Ley de Régimen Municipal. Ley Especial de Desarrollo Turístico y demás leyes aplicables | | | X | 1,2 | |
| Regulación | La Municipalidad se compromete a emitir las Ordenanzas pertinentes para crear o fortalecer una dependencia administrativa que se encargue de la gestión turística local, específicamente en el campo de la planificación, organización, fomento y promoción de las competencias que se delegan bajo este instrumento. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Adoptar toda la legislación vigente para el sector turística incluyendo reglamentos generales y especiales. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Expresamente se prohíbe al Municipio la interpretación o modificación de la legislación nacional vigente para el sector, incluyendo los Reglamentos Generales y Especiales. | | | X | 1,2 | |
| Gestión | La promoción turística del cantón, en coordinación con las normas y estrategias nacionales que existieren al respecto. | | | X | 1,2,3 | |
| Control | Conferir las licencias para operadores de turismo a toda persona natural o jurídica que realice servicios turísticos, sujetándose para el efecto a la Ley Especial de Desarrollo Turístico, su Reglamento. las normas vigentes y el mecanismo expedido por el Ministerio de Turismo | | | X | 1,2 | |
| Gestión | La actualización y uso adecuado de los catastros e inventarios turísticos, que se entregaran durante el proceso de capacitación y entrenamiento relacionado con estas herramientas técnicas. | | | X | 1,2,3 | |
| Control | La protección, supervisión y desarrollo del patrimonio, cultural, ambiental y turístico del cantón, con sujeción a las normas establecidas en las Leyes. | | | X | 1,2,3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|------------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Control | Precautelar el patrimonio histórico, cultural y turístico del cantón, con sujeción a las normas establecidas en la ley. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Crear o fijar, conforme a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, tasas o tributos de carácter local tendientes a fortalecer la actividad turística, en base a la realización del análisis técnico y la concertación con los actores vinculados a la actividad turística. | | | X | 1,2 | |
| Control | Crear o fijar y recaudar de valores correspondientes a la Licencia Anual de Funcionamiento "LUAF" de los establecimientos turísticos localizados en su jurisdicción cantonal. La concesión de la LUAF se efectuará previa la verificación de que el establecimiento se encuentre registrado en el Ministerio de Turismo, a través de sus oficinas desconcentradas; y que cumpla con todos los requisitos legales y reglamentarios pertinentes | | | X | 3 | |
| Control | Conceder y renovar la Licencia Única anual de Funcionamiento (LUAF) | | | X | 1,2 | |
| Gestión | Impulsar procesos de participación ciudadana tendientes a generar una conciencia y proactiva colectiva para el fomento, promoción y sostenibilidad de la actividad turística, respetuosa de la cultura y el ambiente. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Estructurar o fortalecer una Comisión de Turismo en el seno del Concejo Cantonal con la participación de Concejales interesados en este tema a fin de que emitan la legislación local, que contribuya a un mejor ordenamiento y organización de la ciudad, en función de las competencias que asume. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Impulsar la creación de una Comisión de Turismo en el seno del Concejo Cantonal con la participación de Concejales que contribuya a un mejor ordenamiento y organización de la ciudad, en función de las competencias que asume. | | | X | 1,2 | Pasaje Guayaquil |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|-------------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Gestión | Fortalecer la Comisión de Turismo en el seno del Concejo Cantonal con la participación de Concejales interesados en el tema, a fin de que emitan la legislación local, que contribuya al mejor ordenamiento y organización de la ciudad, en función de las competencias que asume. | | | X | 1 | Manta 2001 Zaruma |
| Gestión | Destinar los recursos obtenidos con la creación de la tasa por concepto de otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento, ... al cumplimiento de los objetivos del desarrollo local del turismo, garantizando el uso apropiado de estos recursos, especialmente en las actividades antes mencionadas y que sean compatibles, complementarias y guarden relación con los programas y políticas del Ministerio de Turismo, debidamente contemplados en el Plan Nacional de Competitividad Turística del Ecuador. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Impulsar la formación del Consejo de Turismo Local, como un espacio de concertación con Universidades, empresa privada, comunidades locales, instituciones públicas y demás actores interesados en promover y fortalecer el turismo local | | | X | 1,2,3 | |
| Planificación | Asumir/ Formular el liderazgo para la formulación del Plan Estratégico Participativo del Turismo Local, que posibilite la articulación con las propuestas del Plan Nacional de Competitividad que ejecuta El Ministerio de Turismo del Ecuador. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Garantizar la ejecución de las estrategias para el desarrollo turístico cantonal, establecidas en forma participativa en el Plan Estratégico Local, con el conjunto de actores locales. | | | X | 1,2 | |
| Gestión | Reconocer al Ministerio de Turismo como la Autoridad Nacional en la materia y rector de la política nacional de Turismo | | | X | 1,2,3 | |
| Planificación | Coordinar con el Consejo Provincial para la planificación y desarrollo de productos y proyectos turísticos, a nivel provincial. | | | X | 1,2,3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Planificación | Coordinar con otros municipios para el desarrollo de productos o circuitos turísticos, que posibiliten la promoción conjunta y el acceso a nuevos mercados. | | | X | 1,2,3 | |
| Control | Crear mecanismos que garanticen la seguridad a los turistas y el respeto a sus derechos como consumidores y usuarios de los servicios, en concordancia con la normativa nacional. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Participar en el Sistema Integrado de información turística y crear centros de información turística local, de acuerdo a la política nacional. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Propiciar la estructuración de un Fondo de Promoción Cantonal o Regional, con la participación del sector privado, que deberá ser manejado a través de un Fideicomiso. | | | X | 1,2 | |
| Gestión | Promover el desarrollo de productos turísticos en el ámbito cantonal, acordes con las tendencias del mercado nacional e internacional. | | | X | 1,2 | |
| Gestión | Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo nacional y local, de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Turismo. | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | El fomento de proyectos de Ecoturismo que guarden concordancia con la legislación pertinente de Turismo y Ambiente. | | | X | 1 | Guayaquil |
| Gestión | Proporcionar al Ministerio de Turismo la información necesaria requerida a efectos de conocer la aplicación y avance del presente convenio | | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | La calificación de proyectos turísticos a ser desarrollados dentro de la jurisdicción del cantón, con sujeción a lo previsto para el efecto por la Ley Especial de Desarrollo Turístico. | | | X | 1 | Manta 2001 |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|--|---------------------|------------|-------------|------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Gestión | El Municipio de Manta se compromete a crear una Unidad que se encargue exclusivamente de la planificación, organización, regulación y operación de las, competencias objeto de ese Convenio, con personal capacitado y con infraestructura adecuada para la prestación de estos servicios turísticos previamente conocidos y aprobados por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo, a través del Viceministro de Turismo. | | | X | 1 | Manta 1999 |
| Gestión | El Municipio de Manta garantizará el uso apropiado de los recursos financieros objeto de este Convenio en la promoción turística, destinando a ésta el porcentaje determinado por la Ley Especial de Desarrollo Turístico y otras que tuvieren relación con el Turismo, así como en el mantenimiento o mejoramiento de los estándares de esta actividad, convirtiéndose en un facilitador del turismo | | | X | 1 | Manta 1999 |
| Control | Elaborar y/o actualizar en forma permanente el Catastro de Establecimientos Turísticos del Cantón y el Inventario de Recursos Turísticos, debiendo para el efecto sujetarse a las metodologías y procedimientos establecidos por el Ministerio de Turismo. El catastro y el inventario deberán ser desarrollados de acuerdo con el modelo aprobado, para uso nacional, por el Ministerio de Turismo y que serán entregados durante el proceso de transferencia. La información del Catastro deberá ser remitida periódicamente al Ministerio | | | X | 1,2 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Control | Actualizar de forma permanente el Catastro de Establecimientos turísticos y el Inventario de Atractivos Turísticos del Cantón, debiendo para el efecto sujetarse a las metodologías y procedimientos establecidos para el efecto sujetarse a las metodologías y procedimientos relacionados por el Ministerio de Turismo. El catastro deberá ser desarrollado de acuerdo con el modelo aprobado, para uso nacional, por el Ministerio de Turismo y que será entregado durante el proceso de transferencia. La información del Catastro deberá ser remitida periódicamente al Ministerio de Turismo | | | X | 3 | |
| Control | El Catastro Turístico del cantón Manta y sus respectivas actualizaciones periódicas, así como el Inventario de Recursos Turísticos deberá sujetarse a las disposiciones de la Ley y tendrá que ser: (1) desarrollado de acuerdo con el Modelo Aprobado para uso nacional por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo; (2) deberá ser enviado al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo como máximo cada 80 días. | | | X | 1 | Manta 1999 |
| Control | Otorgamiento del Registro de Turismo de las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades turísticas en el DM Quito, observando las especificaciones y requisitos técnicos establecidos por el Ministerio de Turismo y las normas jurídicas vigentes | | | X | 3 | Quito 2008 |
| Control | Dictar sanciones, en coordinación con el Ministerio de Turismo, a aquellos servicios o establecimientos turísticos que incumplieren las disposiciones de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y normas nacionales y locales vigentes. | | | X | 1,2 | |
| Control | Mantener una adecuada señalización interna del cantón e impulsar campañas de concienciación ciudadana, que generen una verdadera cultura sobre el turismo y los valores del país | | | X | 1,2,3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------|--|---------------------|------------|-------------|-------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Gestión | Establecerán conjuntamente los mecanismos necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Información Turística y para el diseño, obtención y publicación de estadísticas locales y nacionales. | X | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | El Ministerio de Turismo y el Municipio se comprometen a entregar mutuamente a sus funcionarios toda la información y los documentos que le fueren requeridos, así como prestar las facilidades para su trabajo. | X | | X | 1,2 | |
| Gestión | Trabajar en la divulgación y aplicación del Código Mundial de Ética en Turismo, promovido por la Organización Mundial de Turismo, así como las leyes de defensa y protección del consumidor. | X | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Trabajar en líneas de cooperación nacional e internacional para garantizar la sostenibilidad del turismo a nivel local y nacional. | X | | X | 1,2,3 | |
| Gestión | Impulsar el intercambio de experiencias y hermanamiento con otros destinos turísticos que tengan: similares intereses y potencialidades en el ámbito turístico. | X | | X | 1,2,3 | |
| Control | La calificación y aprobación de proyectos turísticos es una facultad que le compete al Ministerio de Turismo, el cual para su aprobación deberá contar con el informe favorable del Director Municipal de Turismo o su delegado | X | | X | 1 | Guayaquil |
| Gestión | El Ministerio de Turismo y el Municipio de Manta se comprometen a establecer un mecanismo de coordinación permanente, que garantice la aplicación de las políticas, las regulaciones y la normatividad nacional en el ámbito cantonal. | X | | X | 1 | Manta 2001 |
| Control | Realizar una continua evaluación sobre la ejecución de este convenio de transferencia | X | | X | 1 | Quito 2001 |
| Control | Controlar y vigilar la calidad de las actividades y establecimientos turísticos que han obtenido las licencias de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o re categorización acción que es exclusiva y privativa del Ministerio de Turismo. | | | X | 1,2,3 | |

| Facultad | Atribución | Niveles de Gobierno | | | FASE | Observación |
|----------------------|---|---------------------|------------|-------------|------|-------------|
| | | Gob. Central | Gob. Prov. | Gob. Munic. | | |
| Regulación | Regular horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos | | | X | 1,2 | |
| Control | Dictar sanciones a aquellos servicios o establecimientos turísticos que incumplieren las disposiciones de ley y normas vigentes | X | | X | 3 | |
| Gestión | Promover y apoyar la inversión nacional y extranjera en turismo, de conformidad con normas pertinentes, otorgándoles garantías definidas en la ley. | X | | X | 3 | |
| Planificación | La planificación de la actividad turística cantonal, de conformidad con las normas y estrategias nacionales vigentes | | | X | 3 | |
| Gestión | El fomento de todo tipo de turismo, especialmente receptivo y social y la ejecución de proyectos, programas y la prestación de servicios complementarios con personas jurídicas, personas naturales, entidades e instituciones públicas y privadas, incluidas las comunidades indígenas, campesinas y afroecuatorianas en sus respectivas localidades | | | X | 3 | |
| Gestión | El gobierno seccional elaborará el registro contable de los derechos y obligaciones que se transfieren en base a las actas de entrega recepción, escritura pública y otro instrumento público contemplado en la legislación ecuatoriana para el traspaso de activos y pasivos, relacionados con la competencia transferida. | | | X | 3 | |

Fuente: SENPLADES / MINTUR

Elaboración propia

Es necesario mencionar que, la mayoría de los GAD que suscribieron convenios de descentralización, no han logrado aplicarlos hasta la fecha, por lo cual sería importante que se realice una evaluación de la situación en cada caso, para que se determine las acciones correctivas y se ejecuten en bien del progreso y del país.

En ese sentido aunque en principio se cumplió con la planificación suficiente, el proceso adecuado, el cumplimiento de las disposiciones legales, la transferencia de recursos económicos, no se logró los objetivos planteados en dicho proceso, una de las razones fue la falta de coordinación y apoyo entre los niveles de gobierno, la omisión de la normativa y la carencia al momento de aplicar los elementos que hemos denominado subjetivos, generaron en muchos casos el fracaso de la aplicación de las competencias por parte de los gobiernos locales, pero para ello se profundizará en el siguiente capítulo, aclarando como ya se dijo antes, la necesidad de realizar una evaluación vasta de los elementos que han generado las dificultades que cada gobierno local ha presentado al momento de tratar de ejecutar las competencias adquiridas.

En el siguiente capítulo se revisará los preceptos constitucionales de 2008, el nuevo Sistema definido y a su vez se realizará un contraste con lo analizado en los capítulos anteriores, con el fin de poder determinar las implicaciones de la aplicación de las competencias transferidas mediante los convenios de descentralización con el cambio constitucional de 2008.

CAPÍTULO III

APLICACIÓN Y PROBLEMÁTICA EN TORNO A LOS CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE TURISMO

Una vez revisado lo establecido por la Constitución de la República del 1998, documento base con el que se suscribieron todos los convenios de descentralización de turismo en el país, y donde se entiende cuál fue el proceso para la consecución del mismo, es necesario realizar un contraste con la Constitución de la República del 2008, que como se verá, plantea un cambio radical con una nueva estructura para la construcción de los procesos de descentralización. Es importante este análisis para entender cuál es esa nueva estructura, cómo afecta la aplicación de los convenios suscritos con anterioridad y cómo se van a aplicar los nuevos procesos descentralizadores del turismo.

En ese sentido, una vez que se revise la estructura determinada en la Constitución del 2008 y el contraste con las disposiciones de la Constitución de 1998, permitirá determinar si existe una implicación de estos cambios constitucionales en la aplicabilidad de los convenios de descentralización turística.

3.1. Análisis de disposiciones legales de la Constitución de la República del Ecuador y normativa secundaria, respecto a la descentralización, su enfoque y avances o cambios

Para llegar a determinar si se han ejecutado los convenios de descentralización, se considera necesario explicar el nuevo sistema consagrado en la Constitución de 2008, ya que esto permitirá evidenciar si existen contradicciones en los convenios o algún elemento que dificulte la aplicación de los mismos.

En ese sentido, el artículo 1 de la Constitución de la República 2008, establece que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, **democrático**, soberano, independiente, **unitario**, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y **se gobierna de manera descentralizada**”. (Las negritas corresponden al

Autor). De la comparación realizada del artículo de la anterior Ley Suprema (1998), podemos ver que los elementos resaltados se repiten en el artículo esta Constitución; es decir, en términos generales se mantiene la misma visión de estructura del Estado respecto a la descentralización.

Es necesario mencionar que, aunque se gobierne de manera descentralizada, esto no significa que el Estado central deje de emitir la política pública que regula las competencias descentralizadas, tal como detalla Bedón el enfoque del “nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, apunta fundamentalmente al concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política...”³⁹; por tanto, se transfieren competencias desde el gobierno central al local, mas no tiene transferencia de potestades que le corresponde a la Administración Pública Central, como son las legislativas, entendiendo esta como la potestad de construcción de los cuerpos legales..

La pretensión del constituyente es fortalecer los procesos de descentralización administrativa y apuntalar los procesos iniciados con anterioridad; mas aún como ya se mencionó, realiza un cambio sustancial de cómo debe darse el proceso de descentralización administrativa hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Asimismo, uno de los objetivos de este proceso de descentralización es promover el deber fundamental que tiene el Estado respecto a generar un desarrollo solidario y equitativo en todo el territorio nacional, por lo que fortalecer a los territorios permite a los gobiernos locales, gestión que se encuentran más cerca de los ciudadanos, mejorando la satisfacción de las necesidades que se presentan, por lo que se puede decir que una descentralización correctamente aplicada permite cumplir este fin primordial, que beneficia a toda la colectividad, es así que la Constitución de la República de 2008 establece:.

³⁹Marco Morales y otros, “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador”,199.

Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado: [...] Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.⁴⁰

Además, prescribe cuáles son los principios de la administración pública, entre ellos se encuentra la descentralización entre otros principios importantes también como la eficiencia, coordinación, participación, transparencia, entre otros, mencionados en el Artículo 29 de la Constitución. Al determinarlo como principio, se entiende que la administración pública, en sus diferentes niveles, debe propender y generar todas las acciones necesarias para aplicarlos, siendo esta la base en la que se sustenten toda su gestión.

La descentralización, en este caso administrativa, permite una serie de ventajas tanto al ciudadano como al Estado; por ello, este fortalecimiento que hace la Constitución en sus primeros artículos evidencia que los mecanismos utilizados con anterioridad han permitido que se desarrolle progresivamente la descentralización, tal vez no con la eficacia que fue definida en su momento, por lo que plantear un refuerzo en la concepción que el Estado tiene de la descentralización, significa que estos intentos positivos del Constituyente van a permitir que se vayan consolidando los procesos antes mencionados, en beneficio de todos los ecuatorianos.

Para hacer efectiva la descentralización se crea un sistema nacional de competencias, de carácter obligatorio y progresivo, que permita una correcta planificación y organización con el fin de generar equilibrio territorial y desarrollo en los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 239 Constitución).

Adicionalmente, con esta disposición se busca armonía y coherencia en el desarrollo y aplicación de la descentralización, en cada territorio, ya que contar con un

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador [2008].tít. V, “Elementos Constitutivos del Estado”, cap. I, “Principios fundamentales”, art. 3 ([Quito]: Publicación de la Asamblea Nacional,).

sistema que genere políticas para todos permitirá contar con una sola visión de desarrollo y coherencia al momento de ejecutar las competencias, resguardando también de esta manera el interés nacional.

El riesgo que se observa referente a que, el proceso actual obligue a que todos los gobiernos autónomos descentralizados asuman competencias, es que el desarrollo de cada territorio es diferente y a muchos se les presentarán complicaciones que difícilmente podrán superar o en su defecto requerirán mayor apoyo del gobierno central para que puedan ejecutar correctamente las competencias adquiridas.

Se considera pertinente revisar lo que el artículo 240 de la Constitución establece: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán **facultades legislativas** en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”(Las negritas corresponden al Autor).

En este artículo, se puede ver que se les otorga facultades legislativas a algunos niveles de gobierno. Esta disposición puede generar confusión respecto a su aplicación; sin embargo, la Constitución claramente otorga al Estado la capacidad de descentralizar administrativamente a los territorios, que igual previamente ha designado la Constitución; es decir, que no se ha realizado una descentralización política o no se cuenta con una autonomía en ese sentido, entendiendo que la capacidad legislativa es un elemento de la descentralización política. En ese sentido, la facultad legislativa del gobierno autónomo descentralizado es limitada, es decir se entiende que siempre va a estar supeditada a las leyes y políticas emitidas por el gobierno central y esta no se podría equiparar a la jerarquía normativa del central; de igual manera, la facultad reglamentaria otorgada a las juntas parroquiales, que por la extensión del territorio y capacidad administrativa tienen más limitaciones.

Es así que en la redacción del artículo se puede encontrar una diferencia al utilizar la palabra “facultades” y no “potestades”, por lo que se entiende que el constituyente quiso determinar una diferencia, para lo cual de no haber existido esa distinción y se hubiera utilizado el término “potestad legislativa”, podría haber implicado el tener que compartir con el órgano nacional la posibilidad de ejercer dicho potestad legislativa. Es así que José Suing el alcance de la autonomía determinada en la Constitución:

La autonomía política, administrativa y financiera cobija a los cuatro niveles de gobierno autónomo, sin distinción, lo cual, tampoco abona para reconocer potestades pública, sino para fortalecer el ejercicio de las competencias propias o exclusivas de cada nivel de gobierno que la propia Constitución reconoce y que analizadas en su contenido, todas son competencias del ámbito administrativo del Estado, y que juntas, independientemente de su número, no llegan a configurar potestad estatal alguna, sino a profundizar, en algunos casos, los ejercicios de descentralización, pero no a dotar de potestades para alcanzar una real autonomía.⁴¹

Es una de las razones por las que se afirma que en nuestro país se aplica la descentralización administrativa y no política, porque no implica la transferencia de potestades legislativas y, más aún, jurisdiccionales, que son características de la descentralización política; al contrario, la modalidad que se aplica no cambia la forma de Estado. Se transfiere las competencias de la Administración Pública Central a los gobiernos de niveles inferiores. Se puede observar que el marco constitucional del 2008, pretende fortalecer la gestión administrativa del Estado, pero no la descentralización política, porque se otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad normativa complementaria.

Como referencia, del proceso establecido en la Constitución de la República del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece en su artículo 1, lo siguiente:

⁴¹ Suing Nagua, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 92.

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.⁴²

Se puede observar que se incluyen las reglas, límites y demás elementos para que la organización administrativa, establecida por la Constitución de la República, pueda ser aplicable. El punto más importantes es: “un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias”⁴³, esto en concordancia con el artículo 239 de la Norma Suprema, en donde a diferencia de lo establecido en la Carta Magna de 1998, en la que era facultativo para el gobierno local siempre que cumpla con los requisitos establecidos, en la actualidad es obligatorio, conforme a lo establezca el sistema nacional de competencias; a esto se suma que debe ser progresivo, es decir, que debe seguir un proceso ordenado que lleve su tiempo, no debe ser impuesto inmediatamente.

La otra diferencia que se puede observar es que, de acuerdo a los artículos 105 y 154 del COOTAD, el proceso de descentralización rige para todos los gobiernos autónomos descentralizados; sin embargo, puede diferenciarse en la cantidad asignada de competencias para cada nivel de gobierno. En este sentido, también el gobierno central deberá realizar una evaluación previa para determinar si los gobiernos sub nacionales se encuentran en la capacidad para recibir las competencias que se desean transferir; de no ser así, deberán entrar en un proceso de fortalecimiento institucional aquellos gobiernos autónomos descentralizados que no tengan dichas capacidades, en tanto, el central se mantendrá provisionalmente aplicando las competencias, una vez que cuenten con las condiciones institucionales suficientes de acuerdo al proceso de fortalecimiento planificado; el central deberá entregar la competencia en una segunda o máximo tercera fase. Es decir, todos los

⁴² COOTAD, art. 1.

⁴³ Constitución de la República del Ecuador [2008].tít. V, “Organización Territorial del Estado”, cap. I, “Principios Generales”, art. 239 ([Quito]: Publicación de la Asamblea Nacional,).

gobiernos locales a nivel nacional asumen la competencia, solo el tiempo puede variar un poco.

Adicionalmente, el COOTAD define a la descentralización como “[...] 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”, definición que recoge elementos importantes; sin embargo, la definición puede ser más amplia que lo prescrito en el Código mencionado y como se desarrolló en el capítulo I de este documento.

Es necesario destacar de la definición, la determinación de que el proceso de descentralización es “definitivo”; es decir, no se podrían revertir las competencias descentralizadas, siendo este el deber ser, ya que todas las partes deben tener la certeza y seguridad de que el proceso y todo lo que conlleva el mismo se mantengan. No sería conveniente, para el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, que en cualquier momento se pueda revertir la transferencia de competencias, porque aparte del retroceso sustancial que se generaría, las implicaciones podrían ser muy negativas en la consecución de los objetivos previstos conceptualmente para la descentralización. Recordemos que este es el mecanismo catalogado como idóneo en nuestro país para mejorar la gestión administrativa del Estado.

En relación al Sistema Nacional de Competencias, el Art. 108 del COOTAD señala que:

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.⁴⁴

⁴⁴ COOTAD. art, 108.

Es decir, es necesario dar cumplimiento al enfoque que se da a este Sistema, ya que se genera en función de lo determinado en la Constitución y que, de lo prescrito, se entiende que el espíritu de la norma es otorgar todos los mecanismos para que la descentralización sea eficiente y pueda ser aplicada correctamente, sobre todo, que sea sostenible en el tiempo y con ello hablar de una verdadera descentralización. El proceso no solo es el traspaso de competencias sino también su efectiva aplicación y coordinado seguimiento; para ello, deben confluir varios factores como son la capacidad del gobierno local, tanto administrativamente como fiscal, y de recaudación, así como la coordinación obligatoria que siempre deben mantener entre los diferentes niveles de gobierno, en especial, entre el gobierno central como emisor de la política pública y el ente sub-nacional que recibió las competencias. Esta última consideración posiblemente es la mayor debilidad que existe en nuestro país, respecto a la transferencia de competencias, que en su momento se dieron en turismo.

La Constitución de la República de 2008, adicional a lo ya analizado, determina una serie de condiciones respecto a las competencias, es por ello que es necesario revisar estas disposiciones para entender en un contexto integral al modelo de descentralización que se está aplicando actualmente y, con ello, poder comprender las implicaciones de aplicación que tienen los convenios de descentralización suscrito en turismo.

Según Bedón, una competencia administrativa es: “el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano administrativo. Por tanto la competencia constituye la aptitud legal de obrar de un órgano administrativo”⁴⁵. El Art. 113 del COOTAD define como competencias a las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, que se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.⁴⁶

⁴⁵Marco Morales y otros, “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador”,198.

⁴⁶ COOTAD. Art. 113.

En ese sentido, cada nivel de gobierno debe tener definidas qué actividades va a poder realizar en base a las competencias asignadas en la Constitución de 2008, para establecer las mismas.

El COOTAD, establece materias en las cuales el Estado se reserva el diseño de las políticas, lineamientos y marcos básicos. Tómese por ejemplo la planificación – dentro de los cuales se tiene que desenvolver la legislación regional. En estas áreas todavía corresponde a dependencias del gobierno central en la provincia la tarea de coordinación, colaboración y control.⁴⁷

Esto porque el artículo 260 del texto Constitucional determina competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y, adicionalmente, dispone que estas competencias exclusivas asignadas no excluyen, en el ejercicio concurrente de la gestión, tanto en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de turismo, el COOTAD en su artículo 135, contiene la regulación del ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, en la cual incorpora al turismo como una actividad productiva que puede ser gestionada, concurrentemente por todos los niveles de gobierno. Adicionalmente, el COOTAD, en su artículo. 54, literal g), también establece como función del gobierno municipal y metropolitano el regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias.⁴⁸

También señala en el artículo 64, literal g), como función del gobierno parroquial rural, el fomentar la inversión y el desarrollo económico, especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre

⁴⁷ Efraín Pérez. *Descentralizaciones y Autonomías*, (Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 125.

⁴⁸ COOTAD. art, 54 y 64.

otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados. De igual forma, el artículo. 144 dispone que en el marco de la competencia de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural, este cuerpo normativo determina que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo, para lo cual la coordinación de las acciones de los niveles de gobierno es imprescindible.

En ese sentido, se puede observar que el COOTAD habla, por un lado de las funciones para la regulación, control y desarrollo del turismo, el cual los diferentes niveles de gobierno ejecutarlas directamente; y, por otro, como competencias para el fomento como actividad productiva. De esa manera, se entiende que la mayoría de atribuciones que cuenta la actividad turística se las considera funciones, aspecto muy importante porque permite entender el tratamiento que se le puede dar al manejo del turismo, respecto a competencias o funciones.

Se ha referido la gestión de las competencias concurrentes que pueden ser aplicadas para las competencias exclusivas. El artículo 261 dispone:

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.⁴⁹

⁴⁹ Constitución de la República de 2008. (Quito: Publicación de la Asamblea Nacional, 2011), 128/129

El artículo 126 del COOTAD señala que los GAD podrán ejercer la concurrencia siempre que exista un modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y, además, debe existir una autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio. Para el caso del turismo, todos los niveles de gobierno podrán gestionar concurrentemente esta actividad productiva.

La Constitución de la República del Ecuador, así como, el COOTAD, específicamente en el artículo 149 reconoce dos tipos de competencias más: las denominadas competencias adicionales, las que son parte de los sectores o materias comunes y que no se encuentran incluidas en las competencias exclusivas asignadas a los GAD, tendrán que ser transferidas de manera progresiva y subsidiariamente; y, las competencias residuales, como lo dispone el artículo 150 de este cuerpo jurídico, que son las que no se encuentran reconocidas por la Constitución o la Ley a favor de los GAD, y que no son estratégicas; serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias, a excepción de aquellas que su naturaleza no lo permitan.

En contexto existen varios tipos de competencias: cada una tiene una forma diferente de ser tratada y, adicionalmente, se encuentran las funciones que son parte de del desarrollo de las competencias. La actividad productiva del turismo, por falta de delegación expresa, tanto Constitucional como legal, así como por las consideraciones del COOTAD para determinar las funciones de cada nivel de gobierno, necesita que el Consejo Nacional de Competencias determine, mediante el mecanismo correspondiente, ejecutar a cada nivel de gobierno, entendiendo que la rectoría se mantiene en la autoridad nacional de turismo.

El Ministerio de Turismo, en este caso, es el único que puede emitir la política pública nacional y el GAD, a su vez, podrá emitir política local en base a lo establecido para todo el territorio nacional, independientemente de quién se encuentre ejerciendo las funciones o competencias de la actividad turística.

Respecto a la aplicación de los convenios de descentralización en el sector turístico, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su Disposición General Primera, dispone claramente lo siguiente:

Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia, en el marco de la Constitución y este Código. Estas competencias no podrán ser revertidas. Si existiere contradicción, el Consejo Nacional de Competencias emitirá resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas, así como el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y los mecanismos de gestión contemplados en el presente Código.⁵⁰ (Las negritas corresponden al Autor)

Esta disposición es muy clara respecto a las implicaciones del nuevo modelo constitucional en los procesos de descentralización iniciados con anterioridad. Se los debe respetar y ajustar en los casos que sean necesarios, con acuerdo previo de las partes. En el caso del turismo, en materia constitucional no existe contradicción alguna, por lo que los convenios deben aplicarse conforme se establecieron en su momento.

Aunque, como ya se ha determinado, en el nuevo marco Constitucional y legal, al sector turístico se lo considera como un conjunto de funciones y no competencias, no implica el desconocimiento del reconocimiento inicial dado por la Constitución de 1998 y los convenios de descentralización suscritos, en el sentido de que se transfirieron competencias turísticas.

Es fundamental, luego de haber revisado los contenidos de los convenios de descentralización turística y de analizar los contrastes de las dos últimas Constituciones de la República del Ecuador, que la aplicación de dichos convenios debe continuar sin que se realicen modificación alguna y peor aún que estas competencias regresen al nivel de

⁵⁰ COOTAD, Disposición General Primera. .

gobierno central, esto en cuanto hemos podido determinar que son irreversibles las competencias conforme a los principios estudiados.

Es necesario, fortalecer los procesos que se han llevado a cabo para que el fin de la descentralización sea cumplido y pueda cumplirse con los objetivos que esta se plantea.

Para completar el análisis, se requiere revisar la normativa que rige a la actividad turística. En este sentido, la Ley de Turismo fue promulgada en el 2002, posterior a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y antes de la Constitución de la República de 2008, es fundamental resaltar las fechas para poder contextualizar los tiempos y las disposiciones consagradas en esta Ley.

Esta ley, en el artículo 4 establece las atribuciones privativas del Ministerio de Turismo para ejercer la rectoría de la actividad turística, en especial en la formulación de políticas públicas para la promoción y desarrollo turístico en el país y su posicionamiento, tanto a nivel nacional como internacional; así como en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la consecución de los objetivos turísticos. Adicionalmente la Ley, determina que el Ministerio de Turismo debería identificar las necesidades y desarrollar la capacitación técnica y profesional de aquellas personas o instancias que ejercen la actividad turística.⁵¹

El artículo 15 de la Ley⁵² determina que el rector de la actividad turística en el país es el Ministerio de Turismo. Entre las atribuciones conferidas constan: la planificación de la actividad turística, la promoción y fomento del turismo, y la ejecución de programas y proyectos de prestación de servicios, así también como orientar, promover y apoyar la inversión nacional y extranjera en la actividad turística, de conformidad con las normas pertinentes y la elaboración de planes de promoción turística, nacional e internacional.

⁵¹ Ecuador, Ley de Turismo, [2002], art. 4 en Registro Oficial No: 733.

⁵² *Ibíd.*, art. 15.

Para los procesos de regulación, los artículos 15 y 16 de la Ley de Turismo establecen atribuciones para la elaboración de normas técnicas y de calidad que regulen la actividad turística, a nivel del territorio nacional, de forma específica para cada sector del turismo especialmente receptivo y social y, a pesar que se dispone que exista una coordinación con los GAD, se entiende es para que las propuestas de regulación se encuentren con la realidad del territorio; sin embargo este es un mecanismo necesario para mantener la coherencia, visión y calidad en los servicios turísticos y para que los gobiernos locales puedan ejercer su capacidad regulatoria en función de lo determinado por la autoridad nacional.

Respecto a la facultad de control, el artículo 16 de la ley establece que, la supervisión de las actividades turísticas le corresponde al gobierno central en coordinación con los GAD; de igual manera, dispone que el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Ambiente coordinarán el ejercicio de la facultad de control de forma conjunta a las actividades turísticas en las áreas naturales protegidas; en el caso de haber sido transferida la competencia, el gobierno local cumple un papel primordial y de gran responsabilidad para garantizar la calidad de los servicios. Claro está que la autoridad nacional de turismo podrá apoyar y coordinar en la ejecución del control.⁵³

El artículo 58 de la Ley establece que, los gobiernos autónomos descentralizados cumplirán y colaborarán con el proceso de regulación, control y demás disposiciones que adopte el Ministerio de Turismo, en el ámbito de su competencia; y de igual manera, el Art. 16 señala que será competencia del Ministerio de Turismo, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la planificación, la promoción internacional, la facilitación de información estadística, así como el control de las actividades turísticas.

Conforme lo señala el artículo 19 de la Ley, el Ministerio de Turismo establecerá privativamente las categorías oficiales para cada actividad vinculada al turismo. Estas categorías deberán sujetarse a las normas de uso internacional. Para este efecto, el

⁵³ *Ibíd.*, art. 16.

Ministerio de turismo expedirá las normas técnicas y de calidad generales para cada actividad vinculada con el turismo, y las específicas de cada categoría.⁵⁴

En lo referente al registro, el artículo 8 de la Ley dispone que para el ejercicio de actividades turísticas se requiera obtener el registro de turismo, que acredite idoneidad y calidad del servicio que ofrece. El registro es la inscripción del prestador de servicios turísticos, sea persona natural o jurídica, esto debe ser previo al inicio de actividades y por una sola vez en el Ministerio de Turismo, en el registro también se establecerá la clasificación y categoría que le corresponda y es donde también consta si se realiza una re clasificación o re categorización, como lo señala el Art. 9.

Finalmente, es necesario considerar la Resolución 001-NCN-2016, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N° 718, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, donde regula “las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales rurales, respecto al desarrollo de actividades turísticas, en su circunscripción territorial”⁵⁵.

En esta Resolución, básicamente se establece el modelo de gestión que determina las facultades que cada nivel de gobierno debe cumplir y ejercer en el ámbito del turismo. En el artículo 3 de la Resolución consta que al gobierno central le corresponde ejercer las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión nacional del turismo; en tanto que en el Art. 4 agrega que le corresponde expedir las políticas públicas nacionales de turismo y definir los lineamientos y directrices generales del sector turístico, por lo cual los gobiernos autónomos descentralizados, para el ejercicio de sus facultades, deberán sujetarse a lo que emita la autoridad nacional de turismo⁵⁶.

⁵⁴ *Ibíd.*, art. 19.

⁵⁵ Ecuador. Resolución 001-CNC-2016. Art. 1, en Registro Oficial, Tercer Suplemento, No. 718. (Quito, 2016).

⁵⁶ *Ibíd.*, art 3- art. 4.

Dentro del proceso de control y gestión, la autoridad nacional mantiene la emisión del registro de turismo que se encuentra atado a la determinación de la clasificación, re clasificación, categorización y re categorización de los servicios turísticos. Estas atribuciones se mantuvieron con el proceso de suscripción de convenios de descentralización de turismo y el otorgamiento del registro, como competencia del Ministerio de Turismo, a excepción del municipio de Quito, que es el único GAD al que se le ha entregado esa facultad. De la lectura de la disposición contemplada en la Resolución, se entendería que Quito debería devolver la competencia de emisión del registro turístico, sin embargo, de lo analizado no es posible revocar competencias otorgadas a un gobierno local, por lo que, la autoridad nacional de turismo no podrá recuperar esa competencia y deberá respetar lo establecido en el convenio de descentralización correspondiente donde se transfiere la competencia de emisión del registro turístico al municipio de Quito.

Con el modelo de gestión emitido por el Consejo Nacional de Competencias, se mantiene esa visión de no entregar completamente todas las responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados; se podría decir que, las transferencias de competencias y facultades han sido parciales. Esta entrega, denominada parcial, puede generar dos criterios divididos y discutibles:

a. Desde la visión descentralizadora:

Que no se están entregando correctamente las competencias o facultades, ya que se están entregando de manera incompleta, lo que no es coherente con el proceso, dificultando el ejercicio pleno de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Esto puede generar una desventaja en la gestión y disminución de la credibilidad del proceso.

b. Desde la visión de la gestión general turística:

Mantener un solo criterio para la aplicación de la normativa que determina la clasificación y categorización de un establecimiento, además que garantiza el cumplimiento de dichas disposiciones que, a su vez, permite que se cumplan con los estándares de calidad de todos los establecimientos. Adicionalmente crea las condiciones para que se fortalezca la capacidad de control, ya que la autoridad nacional de turismo puede intervenir también en estas actividades.

Por el momento se mantiene la segunda posición. De la experiencia con la que se cuenta, así como, otras consideraciones como las geográficas, ya que somos un país pequeño, con un potencial inmenso en atractivos turísticos. Como puntos negativos se puede señalar la falta de voluntad política y el desconocimiento de los gobiernos autónomos descentralizados, que no garantizan los estándares establecidos por la autoridad nacional de turismo.

Esta debilidad encontrada en la descentralización turística es parte del proceso de descentralización que con el tiempo debe ser fortalecido, toda vez que esta debilidad no es solo por parte de los gobiernos autónomos descentralizados sino que deviene también de la autoridad nacional de turismo, por lo cual es una alerta para determinar el camino que se debe trazar para continuar el proceso de descentralización.

En el artículo 9 de la mencionada Resolución emitida por el Consejo Nacional de Competencias, se puede observar que en función del desarrollo del turismo, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en su respectiva circunscripción territorial, el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión del cantón, siempre sujetos a la normativa nacional vigente⁵⁷.

⁵⁷ *Ibíd.*, art. 9.

Para el caso de las provincias, de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Resolución, el desarrollo de la regulación se encuentra sujeto a la coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos; también pueden tomar acciones que fomenten y fortalezcan la gestión y promoción del turismo en la provincia. Lo recomendable siempre será que el trabajo del Consejo Provincial guarde una interrelación sólida con los cantones que se encuentran en su circunscripción territorial, ya que en el caso de turismo, las facultades de los municipios y distritos metropolitanos son más amplias; además, se habla del mismo territorio⁵⁸.

A los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se les otorga facultades de gestión, como son: promover el turismo comunitario y de economía popular y solidaria; apoyar en el desarrollo de ferias, exposiciones, congresos; realizar campañas de fomento turístico; apoyar a los prestadores de servicios, entre otros. También es recomendable que coordinen sus acciones con los niveles de gobierno provincial, municipal y metropolitanos.

De lo revisado, se observa un esfuerzo importante por fortalecer el proceso de descentralización en el Ecuador; sin embargo, existen otros factores que trascienden la normativa o modelos de gestión, que efectivamente son los que permiten que la descentralización sea aplicada en todos los niveles de gobierno.

3.2. Problemática identificada en los procesos de descentralización de turismo

Una vez revisado los procesos impulsados desde la Constitución Política de 1998, así como desde la Constitución de la República de 2008, se puede tener una perspectiva amplia del proceso de descentralización llevado en nuestro país; sin embargo, es necesario determinar algunos casos de la problemática identificada en la aplicación de la

⁵⁸ *Ibíd.*, art 16- art 17.

descentralización, que permitirá también conocer cuáles son o pueden ser las implicaciones del modelo de gestión en la aplicabilidad de los convenios de descentralización del sector turístico.

Desde el Ministerio de Turismo, cuando se inició con el proceso, existía una unidad administrativa específica para apoyar al proceso, lo que al momento ya no existe, por lo que cada unidad de acuerdo a sus competencias brinda el soporte necesario a los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que se puede afirmar que existe una dispersión que dificulta el apoyo en todos los ámbitos a los gobiernos locales. Es decir, el acompañamiento y seguimiento a los GAD ha sido débil⁵⁹.

La comunicación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados ha sido casi nula y se ha implementado solo por temas específicos. Esto guarda relación con el acompañamiento. Sin ampliar el tema, se puede ver que con los dos primeros enunciados es factible determinar que sin apoyo ni una buena comunicación, la descentralización ha tenido deficiencias importantes en su aplicación. No ha existido un canal de comunicación que facilite el trabajo interinstitucional. En algunos casos existe poca claridad en las obligaciones de las partes, lo que ha generado confusión en la aplicación.

No respetar el proceso que se llevó a cabo, respecto a que todos los gobiernos autónomos descentralizados solo iban a entrar en las tres fases de descentralización que se realizó por paquetes, generó confusión entre el personal de las instituciones. Por ejemplo, en el caso de Manta, ciudad en la que se suscribieron dos convenios, los funcionarios de ese municipio consideran que se les transfirió el Registro Turístico y, en ningún documento se

⁵⁹ Castro. “La descentralización de las competencias turísticas en Ecuador”, 331

establece eso⁶⁰; o, que se suscribió un convenio adicional con el municipio de Quito, entregándole el Registro de Turismo⁶¹.

El desconocimiento y desentendimiento de algunas autoridades respecto al proceso de descentralización, ha debilitado y complicado el desarrollo y aplicación de las competencias transferidas. Aquí incide la falta de voluntad política y el establecimiento de prioridades distintas para fortalecer el proceso; es decir, falta de interés, cambio de autoridades que no permite continuidad.

Del convenio suscrito con el Distrito Metropolitano de Quito, se desprende que se descentralizó el Registro de Turismo, en ese sentido, se ha observado problemas de aplicación, que sin mayor análisis, permiten entender que el proceso descentralizador ha tenido muchos inconvenientes, que su ejecución ha dependido en ciertos casos más de la iniciativa política y técnica de los gobiernos autónomos descentralizados. Por ejemplo, el municipio de Quito ha logrado ejecutar sus competencias y ha realizado todos los esfuerzos para ejercerlas correctamente; en otros casos, como el municipio de Guayaquil, ha aplicado las competencias de forma parcial, de acuerdo a sus necesidades o posibilidades.

Estos problemas planteados se han presentado con los convenios de descentralización suscritos en el periodo de sujeción a la anterior Constitución de la República, para lo cual se realizó todo un proceso a fin de poder determinar cuáles eran los GAD que tenían mayor capacidad para asumir las competencias. Se constata que las dificultades en la aplicación han sido grandes, por lo que surge la duda de qué va a suceder con el nuevo modelo aplicado, en el cual se determinaron las facultades para todos los gobiernos autónomos y como ya se ha mencionado muchos de los GAD no van a tener la capacidad necesaria para asumir las facultades transmitidas mediante la Resolución del Consejo de Competencias.

⁶⁰ Convenios de descentralización suscritos con el Municipio de Manta [1999 y 2001].

⁶¹ Convenio de descentralización suscrito con el municipio de Quito [2008].

Es evidente que, el cambio de modelo constitucional respecto al proceso de descentralización, no genera implicación directa de aplicabilidad de los convenios de descentralización turística suscritos previa a la Constitución de la República de 2008, es decir, se los debe ejecutar según lo prescrito en cada documento. Este análisis también genera una reflexión respecto a que deben buscarse los mecanismos para fortalecer los procesos que se encuentran en marcha, ya que, aunque no existe un análisis amplio de las razones que han generado dificultades en la aplicación de las competencias y funciones ya transferidas, es claro que las debilidades existen y que perjudican a todo el proceso descentralizador llevado en el país.

CONCLUSIONES

- El proceso determinado en la Constitución de 1998 fue un buen impulso al desarrollo de descentralización en el Ecuador; el mecanismo reconocido fue el denominado uno por uno, en donde el gobierno central suscribía un convenio de descentralización con cada gobierno autónomo descentralizado, a medida y resultado de las negociaciones entre los dos niveles de gobierno. En el caso del turismo, se procuró que se realice la suscripción de los convenios por bloques o fases, que posibilitó la realización de 3 bloques, más algunos convenios independientes, este proceso tuvo varios promotores como son las organizaciones de cooperación internacional, así como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) en la actualidad denominado Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador gobiernos Autónomos provinciales del Ecuador (CONGOPE)
- Los convenios de descentralización no contradicen el nuevo modelo de descentralización planteado en la Constitución de la República (2008) por lo que, sujetándose a lo establecido en el COOTAD, deben continuar aplicándose conforme se lo ha venido haciendo, observando el modelo de gestión emitido por el Consejo Nacional de Competencias, con el fin de que se aclaren las obligaciones de las partes y se mejore la aplicación de las mismas. De ser el caso, se apliquen las nuevas facultadas consagradas en el modelo de gestión mencionado
- El nuevo modelo de descentralización, contemplado en la Constitución de 2008, cambia la visión y establece que para descentralizar se lo debe realizar a todos los gobiernos autónomos descentralizados, sean regionales, provinciales, municipales, metropolitanos, parroquiales, o a todos dependiendo del caso. Si se determina que alguno de los GAD no tienen la capacidad para asumir inmediatamente las competencias, se podrá establecer un procedimiento de fortalecimiento institucional con hasta tres fases, para que ese GAD asuma la competencia que se pretende transferir.

- En el caso del turismo, se les considera facultades no competencias, en ese sentido estas atribuciones pueden ser transferidas a excepción de la rectoría, que no permite la concurrencia entre niveles, por lo que el Consejo Nacional de Competencias determinó que debía solamente emitir un Modelo de Gestión para aplicar dichas facultades y se puedan aplicar, concurrentemente, las facultades de manera ordenada y correcta en beneficio del turismo. Es por ello que en este caso, según el COOTAD, no se configuró el proceso de descentralización como tal, en el sentido de que se dice que para que se configure la descentralización, la competencia debe transferirse con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, mismos que no fueron transferidos.
- La norma, en especial el COOTAD, en ciertos aspectos puede generar confusiones en su aplicación, como el hecho de si no se configuran los elementos citados en el párrafo anterior no se la entiende como descentralización, o que las facultades del turismo no sean reconocidas como competencias, lo que antes si se lo hacía; es por ello que esa definición legal no es completa y más bien el concepto de descentralización es más amplio, por lo que en el caso de la última Resolución emitida, donde se incluye el modelo gestión del turismo, es un proceso de descentralización.
- En este proceso con el turismo, debe considerarse generar los mecanismo de apoyo técnico, de comunicación y otros que sean necesarios, porque algunos GAD van a encontrarse en desventaja ya que su territorio no es precisamente turístico y debe cumplir con ciertas responsabilidades de forma obligatoria. Por ello, el papel del Ministerio de Turismo es primordial para fortalecer este proceso y no suceda lo ya identificado como experiencia del proceso de descentralización de 1998.
- No existen implicaciones con el nuevo modelo constitucional que modifiquen, obstaculicen, impidan el cumplimiento o la aplicación de los convenios de descentralización suscritos con anterioridad.
- El proceso realizado en turismo deja algunas lecciones importantes, como por ejemplo que el acompañamiento y comunicación entre las partes permiten un desarrollo armónico del proceso. También deja algunas inquietudes, como por

ejemplo, no transferir completamente las facultades, como es el caso del Registro turístico que en teoría debería haber sido transferida y no lo ha sido. Los argumentos técnicos-prácticos de la razón para no hacerlo también son válidos, en este sentido, mucho va a depender de la experiencia que se vaya generando a mediano y largo plazo.

- En 1998 se transfirió la facultad reguladora a los gobiernos autónomos descentralizados, en cual se generaron excesos al momento de aplicar dicha competencia, como se ha desarrollado en este documento la Constitución de la República del Ecuador de 2008, aclara los conceptos, por lo que el gobierno local siempre debe sujetarse a la normativa nacional y en el caso de turismo también a la política pública emitida por la autoridad nacional de turismo. En el caso de incumplimientos existen varios mecanismos establecidos en la Norma Suprema desde control de la autoridad rectora, como del Consejo Nacional de Competencia hasta la judicialización.
- No se pudo realizar una confrontación directa entre sistemas, ya que como se observó en el periodo de 1998 no se pudo establecer un sistema definitivo que permita la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales, se puede decir que se realizó una aplicación normativa directa.

RECOMENDACIONES

- Aunque es imprescindible normar los procesos, es igual de importante la aplicación de los mismos. Para ello, es necesario el componente político, técnico y social, ya que sin ellos las limitaciones se incrementan y dificultan el cumplimiento de las metas trazadas.
- Es necesario que los procesos sean integrales, que permitan generar todas las herramientas indispensables para la aplicación de las competencias o facultades y, sobre todo, la ciudadanía se debe concientizar para que políticamente también asuma la responsabilidad y, con todas las partes, caminar positivamente con estos procesos.

- La participación ciudadana, es un componente fundamental dentro de la descentralización y su aplicación, por lo que es necesario desplegar un gran esfuerzo de comunicación y difusión de los beneficios que genera la actividad turística, para ello, los diferentes niveles de gobierno deben sensibilizar a las personas sobre los beneficios de la descentralización, el turismo, y mediante la planificación aplicar mecanismos participativos que permitan el desarrollo integral de la descentralización, un ejemplo puede ser el empoderamiento de las ventajas que genera el turismo y la descentralización de estas competencias en la comunidad, asambleas y reuniones con los diferentes actores para retroalimentar los procesos de descentralización, así como, el análisis de diferentes temas de interés de los actores del turismo, entre otros.
- Eso necesario consolidar los procesos de descentralización del turismo, fortalecerlos y mantenerlos en su conjunto, para que los resultados sean los esperados conforme a la planificación y objetivos trazados.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Mora, Enrique. 2003. “**Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación actual.**” Procesos, Revista ecuatoriana de historia 19, 203- 221. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Batallas Gómez, Hernán. **El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados.** Revista de Derecho No. 20, UASB-ECUADOR /CEN. Quito, 2013.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. **Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados.** Revista de Derecho, No. 13, UASB – Ecuador / CEN. Foro 23-42. Quito, 2010.
- Castro, Elsa. **La descentralización de las competencias turísticas en el Ecuador.** 311-335. Quito: Banco Central del Ecuador, 2005.
- Carrión M., Fernando. **La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada.** Quito: Flacso – Ecuador, 2007.
- Carrión M, Fernando, comp. **La descentralización en Ecuador: opciones comparadas.** Quito: Flacso – Ecuador, 2007.
- Dromi, Roberto. **Derecho Administrativo.** 13^a Ed, 1: 398-409. Buenos Aires: Hispania Libros, 2015.
- Finot, Iván. **Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.** Revista de la CEPAL 86. 29-46. Quito: 2005.
- Hernández Becerra, Augusto y otros. **Descentralización, Administración Pública y Constitución.** Quito: Editorial Corporación Estudios y Publicaciones, 2005.

Hurtado Arroba, Edison. **Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes.** Quito, <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25654>

Morales Tobar, Marco, coord. **La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador.** Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

Morales Tobar, Marco, coord. **Descentralización, Administración Pública y Constitución.** Quito: Corporación Editora Nacional, 2005.

Pérez, Efraín. **Derecho Administrativo, Tomo 1:** 165-179. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006.

Pérez, Efraín. **Descentralizaciones y Autonomías.** Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

Robledo Silva, Paula. **El panorama territorial colombiano.** Revista Derecho del Estado No. 21, Universidad Externado de Colombia, 2008.

Suing Nagua, José. **Gobiernos Autónomos Descentralizados.** Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

Verdesoto Custode, Luis y otros. **Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia,** 2: 25-47. Quito: Abya –Yala, 2001.

NORMATIVA:

- Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, R.O. No. 1, 11 agosto 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008, R.O. No: 449, 20 de octubre 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O.S. No.: 303, 19 de octubre 2010.
- Ley de Turismo, R.O.S. No.:733, 27 de diciembre 2002.

- Ley Especial de Descentralización y Participación Social, R.O. No.:169: 8 de octubre 1997. (Derogada).
- Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, R.O. No. 27: 20 marzo 1997 (derogada).
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicio Públicos por parte de la iniciativa Privada, R.O.: 347: 31 de diciembre 1993.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, R.O.2S:411, 31 de marzo 1994 y luego sustituido por R.O.: 536: 18 de marzo 2002.
- Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo, R.O. No.: 244, 5 de enero 2004.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, SENPLADES.
- Consejo Nacional de Modernización, Síntesis del Diagnóstico “Descentralización en Ecuador, al 2006” y “Propuesta de políticas para la descentralización fiscal”, 2006.