

El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados

*Hernán Batallas Gómez**

RESUMEN

El gran objetivo que planteó la Asamblea de Montecristi de impulsar un avanzado proceso de autonomía y descentralización dentro de un marco de equidad social, económico y territorial, debe generar en los gobiernos autónomos descentralizados una visión de oportunidad y desarrollo, entendiendo principalmente que ambos conceptos buscan ampliar la democracia y viabilizar a un país productivo, igualitario y territorialmente justo. Ideales que se alejan de cualquier improvisación y clientelismo, y que, por el contrario, requieren de políticas públicas serias, de un marco jurídico claro y unificado, y de readecuaciones e innovaciones institucionales.

PALABRAS CLAVE: Autonomía, descentralización, gobierno autónomo descentralizado, competencias exclusivas, participación ciudadana, desafíos fiscales.

SUMMARY

The great objective proposed by the Assembly of Montecristi in promoting a progressive process of autonomy and decentralization within a framework of social equity, economic and regional fairness, should generate in decentralized self-governments a vision of opportunity and development, understanding that both concepts seek primarily to extend democracy and make a productive, egalitarian and territorially fair country a viable option. Ideals that are far from any improvisation and patronage, but on the contrary, require serious public policy, of a clear and unified legal framework, as well as rearrangements and institutional innovations.

KEY WORDS: Autonomy, decentralization, decentralized self-governments, exclusive competences, citizen participation, fiscal challenges.

FORO

* Asesor de la Corte Constitucional del Ecuador.

En la actualidad, hablar de descentralización en el Ecuador es, sin duda alguna, hablar de cambios importantes en la concepción de los gobiernos seccionales y sus sistemas de gestión, lo cual, a su vez, les conlleva a enfrentar grandes desafíos y cambios en su estructura política, administrativa y económica. La actual Constitución plantea un proceso nuevo y efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos gobiernos autónomos descentralizados, conocidos como Gobiernos Regionales, Gobiernos Provincias, Distritos Metropolitanos, Municipios y Juntas Parroquiales, también denominados GAD o simplemente gobiernos autónomos.

De manera acertada, dentro de la exposición de motivos para el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se establece que:

Los distintos aspectos sobre este nuevo esquema de descentralización, autonomía y organización territorial del Estado ecuatoriano contenido en el presente Código, constituye un desafío trascendental para la agenda de transformación social, económica, democrática y de recompensación institucional del Estado ecuatoriano.

Precisamente, estos desafíos son trasladados, en un primer orden, a quienes deben asumir las distintas competencias establecidas en la Carta Suprema, gobiernos que tienen la substancial tarea de hacer que estos procesos funcionen y cumplan con los objetivos y aspiraciones de una descentralización contemporánea. Atrás quedaron aquellos procesos en donde el traslado de competencias dependía de las voluntades y capacidades de cada gobierno seccional, y que naturalmente resultó un fracaso dentro del país, no solo por las evidentes limitaciones de los gobiernos seccionales, sino también por la falta de decisión política del Estado central para impulsar el proceso de descentralización y cumplir con la obligatoriedad de transferir las competencias y recursos que le sean solicitados, conforme lo establecía la Constitución Política de 1998.

Lautaro Ojeda Segovia puntualiza en su estudio sobre la descentralización que este proceso guarda sin duda una alta complejidad, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional.¹ En tal sentido, resulta fundamental no solo contar con las herramientas legales que permitan viabilizar los procesos de descentralización, sino también con la voluntad incondicional y decidida de sus tres principales actores: el gobierno central, los gobiernos autónomos y la sociedad.

1. Lautaro Ojeda Segovia, *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*, Quito, UNDP, 2002, p. 109.

El presente estudio abarca una revisión del nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de 2008 y la legislación secundaria encargada de regular el sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, así como un análisis de los principales desafíos que, desde mi visión, enfrentan los gobiernos autónomos descentralizados dentro del nuevo modelo de descentralización y desde las distintas áreas en donde se desenvuelven.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL

De conformidad con lo previsto en el art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado que se “organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Este enunciado de orden constitucional se traduce en la idea de que la descentralización no debe ser considerada como una simple herramienta de administración pública, sino que representa la propia vía de gobierno que nos conduce a un Estado equitativo, solidario, redistributivo y organizado; al menos esa fue la intención de la Asamblea Constituyente, la cual fue posteriormente ratificada por el soberano.

Tal como lo señalé en la parte introductoria, la descentralización simboliza cambios importantes dentro del Estado, pero sin duda representa desafíos y retos que deben enfrentar de forma obligatoria los gobiernos autónomos en sus distintos niveles, de manera organizada y paulatina, pero sin marcha atrás; de ahí la importancia de tener muy en claro su objeto, finalidad y alcances, pues, de otra manera, la implementación de una verdadera descentralización en el país pasará a ser un proceso incompleto y fallido, conforme ha venido aconteciendo en las últimas décadas.

Como parte inicial de este estudio, surge una primera interrogante: ¿qué es la descentralización? Para dar respuesta a tan importante pregunta, no veo la necesidad de acudir a la vasta doctrina que habla sobre la materia, ni hacer un análisis histórico sobre el origen de la misma, sino simplemente hacer mención a lo previsto en el art. 105 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual la define 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”. Frente a esta sencilla pero clara definición, resulta oportuno tomar en cuenta, para el análisis posterior que realizaré, las palabras *obligatoria*, *progresiva* y *definitiva*, las mismas que marcan una diferencia entre la descentralización concebida en el pasado y la descentralización a partir del año 2008 en que entró a regir la actual Constitución.

La descentralización es una figura que ha venido siendo discutida por muchos años en el Ecuador; de ahí que su concepto y características no son algo novedoso para quienes hemos estado involucrados con los gobiernos seccionales, ahora llamados gobiernos autónomos descentralizados. En tal sentido, cabría remitirse a la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social, así como a la denominada Ley de Modernización del Estado. Ambas normas, más allá de implantar un avance significativo en el desarrollo de esta figura, no dejaron de evidenciar una limitación a un proceso verdadero de descentralización y entrega de competencias, pues, como bien lo describe José Castillo Vivanco, el proceso de descentralización del que tanto se ha hablado en esta última década se encontraba agotado y desprestigiado, utilizándolo únicamente como un argumento para reclamar rentas y transferencias del gobierno central.²

Posteriormente, con el fortalecimiento local y la modernización del Estado se puso al orden del día el debate sobre el avance de la descentralización, con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano en donde se contempló una regulación para aquellas grandes ciudades que demandan una mayor atención en los servicios principales hacia la población, mediante la creación de un régimen especial que sin duda alguna rompió el esquema tradicional en el que vivían los regímenes municipales, dando paso a una descentralización en competencias estratégicas como el manejo del suelo, transporte público, aeropuerto, educación, entre otros. El caso del Distrito Metropolitano de Quito es un ejemplo claro de superación frente a las adversidades del centralismo, y de una ambición progresista y constructiva por parte de sus autoridades.

A nivel Constitucional, la Carta Magna de 1979³ hacía referencia en su art. 118 a una “descentralización administrativa”, bajo los siguientes términos:

El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Posteriormente, no fue sino hasta la Constitución Política de 1998⁴ donde el concepto de descentralización toma un mayor impulso y presencia dentro del esquema político seccional. Es así que se habla del concepto de descentralización sin limitarlo al ámbito administrativo y, adicionalmente, se hace referencia al traslado de competencias como parte de una nueva estructura de descentralización. Al respecto, el art. 226 de dicha Constitución señalaba que:

2. José Castillo Vivanco, *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional*, Loja, ILUS, 2008, p. 129.
3. Registro Oficial n.º 800; 27 de marzo de 1979.
4. Registro Oficial n.º 01; 11 de agosto de 1998.

Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

La actual Constitución de la República⁵ marca un nuevo pasaje en la larga y poco relevante trayectoria de la descentralización en el país, no solo por lo enunciado en el primer artículo de la Carta Magna, sino también porque establece de manera directa, sin ambigüedades, un esquema viable sobre el régimen de competencias a los gobiernos seccionales en sus distintos niveles. Bajo este nuevo esquema, la Constitución ubica a la descentralización como un deber primordial del Estado, según se establece en el art. 3, numeral 6: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. De igual forma, dentro del ámbito de competencias, establece el concepto de competencias exclusivas sobre cada nivel de gobierno, las cuales adquieren el carácter de obligatorio y progresivo, y, adicionalmente, instituye el concepto de competencias concurrentes, adicionales y residuales, las cuales serán analizadas más adelante. Finalmente, se cambia el ambiguo término “autonomía plena” por una autonomía administrativa, política y financiera.

En definitiva, esta breve revisión sobre la implementación y evolución del concepto de descentralización en las Constituciones nos permite identificar, principalmente, el cambio que ha tenido esta figura: de ser un proceso opcional para aquellos gobiernos que se veían en las posibilidades de asumir nuevas competencias bajo su propia iniciativa, y sin que existan las garantías necesarias para que el Estado central ejecute dichas transferencias, a un proceso obligatorio y paulatino, tal como lo concibe la Constitución en la actualidad. Es decir, vivimos una evolución de la descentralización de voluntades y antojos a una descentralización basada en competencias exclusivas y obligatorias sobre los gobiernos autónomos.

Ahora bien, una vez que se ha identificado cuál es la nueva concepción de la descentralización a nivel constitucional, resulta importante hacer mención a su finalidad dentro del Estado. Para ello vale la pena enunciar los principales objetivos que busca alcanzar dicha figura dentro de los distintos niveles de gobiernos autónomos, previstos en el art. 106 del COOTAD, que señala expresamente:

5. Registro Oficial n.º 449; 20 de octubre de 2008.

A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

Bajo el análisis de la norma citada, cabría enfatizar que el fin último de la descentralización es precisamente acercar el Estado al ciudadano a través de los distintos gobiernos locales, tal como acontecía en los orígenes de las sociedades y los pueblos. Romper con aquel esquema tradicional en donde los estados se gobernaban de manera central y bajo una lejana distribución equitativa de riquezas. Nótese entonces que la descentralización, entendida como la transferencia de competencias del Estado central a los distintos gobiernos seccionales o autónomos, representa, más que un mecanismo o herramienta, una vía a través del cual se impulsa un Estado equitativo, equilibrado y solidario, en donde se garantice una correcta redistribución de la riqueza, un fortalecimiento de gobierno, tanto local como nacional, así como un próspero desarrollo territorial junto con el bienestar general del ciudadano.

Ahora bien, es precisamente este enunciado legal sobre los fines de la descentralización, lo que permite meditar sobre su aplicabilidad efectiva y exitosa en los gobiernos autónomos, y, sobre todo, si estos gobiernos, en sus distintos niveles, están realmente preparados para asumir las competencias asignadas por la Constitución y la ley, con el carácter de obligatorio y definitivo.

Los procesos de descentralización y asignación de competencias por parte de los gobiernos autónomos deben ir de la mano con la observancia de varios principios enunciados por el COOTAD, los cuales ameritan ser analizados dada su trascendencia a la hora de medir los desafíos que deben enfrentar los distintos gobiernos, en función a sus competencias. En lo principal, están los principios de *subsidiaridad, solidaridad, participación ciudadana y coordinación y corresponsabilidad*.

- La subsidiaridad hace relación al respeto que debe primar dentro de los gobiernos a las distintas competencias y niveles de autonomía que existen entre ellos, dando una prioridad a la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más próximos a la población.
- La solidaridad denota el propósito de que todos los GAD en sus distintos niveles políticos, competencias y capacidades trabajen en conjunto para alcanzar los fines de la descentralización bajo los parámetros de la equidad y justicia. Asimismo, la solidaridad debe aplicarse en una redistribución equitativa de los recursos públicos en función a nuevos conceptos como el de necesidades básicas insatisfechas dentro de los gobiernos autónomos y sus circunscripciones territoriales.

- La participación ciudadana, figura que sin duda ha alcanzado una vital importancia en los últimos tiempos, más que ser un principio, es en realidad un derecho, el cual conlleva a que sea la ciudadanía quien exija a sus mandatarios la mayor transparencia en sus gestiones y una rendición de cuentas periódica sobre los logros y aspectos positivos alcanzados en bienestar del respectivo gobierno autónomo.
- La coordinación y la corresponsabilidad plantean la necesidad de un trabajo en conjunto entre los gobiernos autónomos, a través de mecanismos de cooperación, intercambios de información y tecnología, o cualquier otro recurso vital para el normal desarrollo de los gobiernos y de su ciudadanía.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA NORMA SECUNDARIA

Conforme se ha señalado en el presente artículo, la descentralización definitivamente no es una palabra nueva dentro de nuestro diccionario político y jurídico, más allá de que su concepto y verdadero alcance sea, lamentablemente, desconocido por muchos, incluso dentro de los propios GAD. Independientemente de aquello, la Constitución de 2008 trajo consigo la necesidad y obligación de crear una normativa que permita transparentar, direccionar y viabilizar los procesos de descentralización en el país, la cual debía establecer, según el art. 239 de la Carta Magna, “un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”. Esto, naturalmente, en lo que se refiere a la parte nueva de la ley, pues en una segunda división, dicha norma debía regular los aspectos políticos, administrativos y financieros de los GAD, tanto de los ya existentes, como de los creados en la Constitución de Montecristi. Fue así que se recopiló en su gran mayoría lo dispuesto en las normas que ya regulaban dichos gobiernos, como es el caso de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales; todas ellas derogadas a partir de la entrada en vigencia de esta nueva norma. En definitiva, este cuerpo normativo con rango de ley orgánica debía contener la organización política administrativa del Estado en el territorio, así como el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados en sus diferentes niveles, garantizando su autonomía política, administrativa y financiera. Adicionalmente, debía desarrollar, a través de los órganos competentes, el nuevo modelo de descentralización según lo concibe la Constitución vigente.

Bajo los antecedentes expuestos, en el mes de octubre de 2010, luego de dos años de que entrara en vigencia la actual Constitución, a través del Registro Oficial n.º S-303 del 19 de octubre de 2010, se publicó tan anhelada normativa bajo el nombre de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, también conocido como COOTAD. Por paradójico que resulte, pese a que esta ley fue aparentemente socializada por un largo período y enunciada en largos debates dentro y fuera de la Asamblea, una vez entrada en vigencia parecía que ningún funcionario dentro de los GAD conocía de su existencia y menos aún conocía de su verdadero alcance y finalidad, hecho que lo pude vivir dentro el propio municipio de Quito. Lamentablemente, el Código tomó por sorpresa a más de uno. Una vez que su estudio y aplicación se fue dando paulatinamente, empezaron a evidenciarse ciertas ambigüedades y errores que lamentablemente no fueron advertidos a tiempo por quienes tenían la voz y posibilidad de hacerlo. Bajo esta apreciación de lo acontecido, lo que quiero manifestar es que desde mi perspectiva y corta experiencia como funcionario municipal, el COOTAD entró a regir, bajo el nuevo esquema de la descentralización prevista en la Constitución, con un total desconocimiento de la mayoría de servidores y funcionarios que integraban los gobiernos autónomos descentralizados, y, en algunos casos, hasta diría con un completo desinterés sobre el nuevo esquema de descentralización y su transcendental importancia en la gestión de los gobiernos; tal es así que, por tan solo señalar un ejemplo, hasta la presente fecha, habiendo transcurrido varios años de que dicha norma entrara en vigencia, aun existen ordenanzas en materia tributaria que se siguen aplicando bajo la anterior normativa, contradiciendo las actuales disposiciones de la ley.

En definitiva, creo que es necesario advertir que uno de los principales problemas que afronta el COOTAD, y por ende los procesos de descentralización y entrega de competencias previstos en él, es el desconocimiento en muchos gobiernos autónomos y descentralizados sobre su importancia y alcance, desconocimiento que es, por un lado, consecuencia de una falta de socialización adecuada cuando este era un proyecto de ley y posteriormente cuando entró a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como por el desinterés de las propias autoridades en conocer las nuevas disposiciones legales y más aún las nuevas responsabilidades y competencias dentro de su gestión, cometiendo el error de ver a la descentralización como algo lejano e incluso imposible de implementar en sus circunscripciones territoriales. Asimismo, su poca divulgación atenta contra el principio de participación ciudadana, pues la falta de conocimiento sobre su alcance, y principalmente sobre los procesos que deben vivir los distintos gobiernos, genera precisamente una falta de control y vigilancia por parte de la ciudadanía.

SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LOS GAD

A la hora de identificar un problema en el sistema de descentralización bajo el esquema anterior a la Constitución de 2008, vale la pena hacer referencia a la permanente superposición de competencias y atribuciones no solo entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos y en sus distintos niveles, dejando en claro la falta de voluntad política para avanzar en un proceso serio y comprometido de descentralización. Bajo esta perspectiva, resulta fundamental que la ley haya definido con precisión el ámbito de competencias que le corresponde a cada uno de los diferentes niveles de gobierno, así como determinar los recursos que van a financiar las competencias que se vayan asumiendo. Con tal propósito, el COOTAD hace referencia a un denominado “Sistema Nacional de Competencias”, que se compone de un conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de competencias que le son conferidas a cada nivel de gobierno, bajo la finalidad de alcanzar los objetivos de conformar un país incluyente, solidario, equitativo y democrático. Se entiende término competencia como la capacidad de acción de un gobierno, ejercida a través de sus facultades otorgadas por ley.

En tal sentido, por medio del COOTAD se clasifican las competencias como:

- *Exclusivas*, cuya titularidad le corresponde únicamente a un nivel de gobierno, pero que su gestión puede realizarse de forma concurrente en varios niveles, como es el caso de la viabilidad urbana y uso de suelo en los gobiernos municipales o el fomentar la actividad agropecuaria en el caso de los gobiernos provinciales;
- *Concurrentes*, cuya titularidad le corresponde a varios niveles de gestión que deben gestionarse obligatoriamente de forma concurrente;
- *Adicionales*, las que, al ser parte de los sectores o materias comunes y al no estar asignadas expresamente por la Constitución y la ley, pueden ser transferidas a un gobierno de forma progresiva y bajo el principio de subsidiaridad; y
- *Residuales*, definidas por la ley como aquellas que, al no estar asignadas en la Constitución o en la norma secundaria y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central, podrán ser asignadas a un gobierno en particular por parte del Consejo Nacional de Competencias.

Ahora bien, no cabe duda de que la descentralización es un proceso complejo que requiere la máxima participación de los gobiernos seccionales, pero que a la larga es un paso necesario que permitirá una relación solidaria e integral entre los pueblos y sus territorios en el país. Es importante comprender que los verdaderos retos a los que

debemos enfrentarnos todos dentro de este nuevo proceso, a mi parecer, pasa por el hecho de cumplir con las siguientes normas:

- Fortalecer los gobiernos autónomos en su estructura administrativa.
- Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos actuales y de los que vayan asumiendo de forma paulatina.
- Velar porque el campo normativo guarde una armonía entre los distintos gobiernos y estén siempre apegados a las leyes, garantizando una seguridad jurídica dentro del país.
- Reestructurar el régimen fiscal de cada gobierno, a fin de garantizar la existencia de una adecuada y eficaz gestión tributaria que genere recursos importantes en el propio beneficio de los ciudadanos contribuyentes.

LOS DESAFÍOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS

La actual Constitución de la República ha traído consigo cambios interesantes y trascendentales en gran parte de sus ámbitos, incluyendo un nuevo esquema en el campo de organización territorial con los denominados regímenes especiales de gobierno, en donde se destaca al ya conocido Distrito Metropolitano, y la incorporación de un nuevo nivel de gobierno autónomo descentralizado en las llamadas regiones, que deberán conformarse dentro de los próximos años, según lo dispone la Carta Suprema. Bajo este nuevo esquema, tenemos que dentro de un mediano plazo el Ecuador estará conformado por regiones, las cuales a su vez estarán conformadas por provincias; estas a su vez por cantones y/o distritos, y estos por parroquias rurales; todos ellos con sus respectivos órganos de gobierno, competencias y bajo una autonomía política, administrativa y financiera, según lo prevé el art. 5 del COOTAD.

Bajo este nuevo esquema de organización territorial comprendido en cinco niveles de gobierno autónomo, cabe plantearse la interrogante de si en un país pequeño como el Ecuador, con 14 millones de habitantes y una extensión aproximada de 256.000 km², se tendrá una excesiva fragmentación territorial y política, tomando en consideración que en la actualidad el país cuenta con 1.042 gobiernos autónomos descentralizados comprendidos en 24 provincias, 1 distrito metropolitano, 220 cantones y 797 juntas parroquiales, cifra general a la que habrá que sumarle en los próximos años las regiones que se llegaren a conformar en el país. Precisamente este número elevado de gobiernos autónomos, que tarde o temprano deberán asumir íntegramente las competencias que la Constitución y la ley les han otorgado, nos llevan a establecer interrogantes como la planteada anteriormente y, en lo principal, nos permite reflexionar sobre si la unión de parroquias, cantones e incluso provincias con serias limitaciones ayudarían a que los fines de la descentralización puedan concretarse con

mayor eficiencia y en plazos más cortos. Sin embargo, lejos estamos de llegar a pensar en dicha alternativa, pues las recientes creaciones de provincias como la de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas nos hacen pensar que en el Ecuador siguen predominando los ideales de fragmentación bajo falsas y demagogas expectativas que crean algunos sectores. Sobre este fenómeno que persiste en el país, Augusto Barrera Guarderas destaca en uno de sus artículos el hecho de que, desde el punto de vista político administrativo, el Ecuador tiene una gran fragmentación y heterogeneidad en su tamaño, con complejidad, recursos y posibilidades de cada jurisdicción y entre gobiernos de un mismo nivel.⁶ Con esta realidad se tiene que luchar y sobre la cual se debe implementar una visión de unidad y agrupación, despojando el individualismo e incorporando el trabajo en equipo en beneficio de toda una comunidad.

Tan solo observando las condiciones en que algunos municipios pequeños y medianos conducen su administración y manejan sus políticas tributarias es que uno puede llegar a pensar que, a lo mejor, este enorme universo de gobiernos autónomos pueden, a la larga, significar un serio obstáculo en los procesos de descentralización, no solo desde la perspectiva económica (gasto público), sino también por sus propias capacidades y limitaciones, así como las marcadas diferencias que existen entre unos y otros, siendo gobiernos de un mismo nivel político. Dicho en otras palabras, seguramente el cantón Las Naves, ubicado en la provincia de Bolívar, con un número aproximado de 6.090 habitantes no tendrá las mismas capacidades de impulsar procesos en las competencias exclusivas que le ha otorgado la Constitución, como es el caso de la educación, vialidad, transporte público u ocupación de suelos; a diferencia de un cantón como el de Machala, provincia de El Oro, con un número aproximado de 245.000 habitantes, según cifras del último censo elaborado en el año 2010. El inconveniente no atraviesa tanto por la diferencia poblacional entre un cantón y otro, sino por el hecho de que se le otorgue la categoría de gobierno autónomo descentralizado cantonal, con las responsabilidades y competencias que eso implica, a una circunscripción pequeña y con recursos limitados.

El COOTAD en su art. 5 describe a la autonomía política como la “capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia”, bajo las competencias y facultades que se vayan asumiendo de forma concurrente. En tal sentido, creo indispensable comprender dicha capacidad no solo como el conjunto de facultades que está otorgando la ley, sino también analizar dicha capacidad como la posibilidad que tiene o no el respectivo gobierno

6. Augusto Barrera Guarderas, “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”, en Fernando Carrión, comp., *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, Flacso/Senplades, 2007, p. 191.

autónomo para asumir tales competencias, en cuyo caso el principal desafío a nivel político e institucional que deben enfrentar los GAD es precisamente hacer frente a la autonomía que se les ha otorgado. Mi apreciación es que en los últimos años el debate sobre la descentralización se ha enfocado en el diseño de procesos que la conviertan en una realidad, así como en el reparto y entrega de competencias a cada nivel del gobierno a fin de garantizar su eficiencia y eficacia, pero que lamentablemente poco o casi nada se ha hecho por emprender un fortalecimiento institucional, financiero y político de dichos organismos, pues de lo contrario cualquier entrega de competencias sufriría serios inconvenientes.

Sobre lo señalado resulta oportuno hacer referencia a la experiencia vivida en este último año con la transferencia de los registros de la propiedad a manos de las municipalidades, conforme lo establece la Constitución en su art. 265. Este traslado, a pesar de habérselo establecido en un plazo de 365 días desde la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos, no fue asumido por la mayoría de gobiernos municipales en el tiempo previsto; quienes lo hicieron, como el caso de Quito, sufrieron serios escollos a nivel jurídico y administrativo con el fin de poder brindar eficientemente el servicio público. La transferencia de los registros de la propiedad, competencia que dicho sea de paso no es nada sencilla de asumir y ejecutar, es un claro ejemplo de las falencias que poseen los gobiernos autónomos, fruto de la improvisación y falta de planificación sobre los nuevos desafíos que la propia Constitución de Montecristi les ha impuesto, desafíos que forman parte del proceso de descentralización y sobre los cuales se deberán ir trabajando en aras de alcanzar sus tan anhelados objetivos.

Para que un proceso de descentralización funcione dentro de un país como el Ecuador, altamente fraccionado y con múltiples falencias administrativas, políticas y económicas, sin duda se requieren de varios elementos que permitan el acople paulatino de la descentralización a las capacidades de cada gobierno autónomo, toda vez que un proceso como estos no funciona únicamente bajo las voluntades y buenos deseos de las autoridades, sino también bajo un esquema democrático de planificación, coordinación y participación, dejando a un lado lo que Lautaro Ojeda Segovia de manera muy acertada califica como la “cultura del conflicto”,⁷ la cual busca imponer los intereses de una parte a través de cualquier medio, primando el individualismo sobre el trabajo mancomunado y profundizando cada día más la fragmentación social y regional.

7. Lautaro Ojeda Segovia, *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*, p. 131.

Bajo esta reflexión, vimos en un inicio que el proceso de descentralización está amparado bajo ciertos principios fundamentales, entre ellos, el principio de *coordinación*, el mismo que, según lo señala el art. 3 del COOTAD, busca incentivar a que “todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias y ejercicio de atribuciones”, y así “acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”. Ahora bien, lo trascendental y necesario que se vuelve este principio dentro del proceso de descentralización nos hace reflexionar sobre cuán alejado está el país de los ideales previstos en él; pues bien, está ahí un desafío más de los GAD en aprender a trabajar en conjunto, bajo los mismos ideales y objetivos, dejando a un lado individualismos y rivalidades; coordinar un solo norte entre todos de tal forma que el traspaso de competencias y los procesos de descentralización beneficien ampliamente al país, a sus gobiernos, instituciones y a la sociedad en general.

Precisamente, dicho ideal de agrupación entre los GAD está reconocido en la Constitución y la ley a través de las denominadas *circunscripciones territoriales* de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, conformadas por parroquias, cantones o provincias, que tienen como fin común el pleno ejercicio de los derechos colectivos de quienes lo conforman; así como las *mancomunidades o consorcios* de GAD que buscan en común el mejoramiento en la gestión de competencias y favorecer sus procesos de integración. Tal es el caso de la denominada “Mancomunidad del Sur”, integrada entre las provincias del Azuay, Cañar, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y El Oro, que trabajan en conjunto bajo el ideal de emprender un camino común en materia económica, ambiental, vialidad, turismo, entre otras.

EL DESAFÍO FISCAL

En lo que respecta al campo tributario, materia en la que me especializo y sobre la cual he tenido la posibilidad de estudiar sus regímenes en cantones como Portoviejo, Quinindé, Quevedo, Ambato y principalmente el Distrito Metropolitano de Quito, me atrevería a señalar que el panorama de la gran mayoría de los GAD, de cara a los procesos de descentralización y su relación en el ámbito fiscal, no son del todo alentadores, circunstancia que sin duda debe significar una alerta para muchos gobiernos, si tomamos en consideración que los recursos tributarios, junto con las asignaciones presupuestarias del gobierno central, representan su mayor ingreso económico. Lamentablemente, en términos financieros existe una marcada dependencia de los gobiernos autónomos hacia el gobierno central, pues estos, por sus limitaciones de índole administrativo e institucional, no generan los recursos suficientes que les

permita desarrollar proyectos propios o, peor aún, asumir nuevas competencias que les confiere la ley, realidad que sin duda alguna habrá que ir transformando pues, de lo contrario, el proceso de descentralización en dichos casos se volverá irrealizable.

Ahora bien, al momento de analizar cuáles y cuántos podrán ser los problemas que afronta un gobierno dentro del ámbito tributario, y que a la larga llega a afectar considerablemente el proceso de descentralización, yo diría que son varios, unos más complejos que otros, pero en su mayoría la solución está en manos de los propios gobiernos descentralizados. Como primer elemento está la particularidad con la que los impuestos municipales y distritales se encuentran regulados en el COOTAD, que establece parámetros generales y en algunos casos únicamente uno o dos elementos esenciales del tributo, obligando a que sean los propios gobiernos quienes se encarguen de normar y regular íntegramente el tributo. Tal es así que, en mi criterio, de los nueve impuestos que clasifica el art. 491 del COOTAD, solo el impuesto al 1,5 por mil sobre activos totales no requiere de un acto normativo seccional (ordenanza) para su correcta y completa aplicación. Estas circunstancias no solo exigen a cada gobierno trabajar en la creación y diseño de ordenanzas que efectivicen la aplicación y cobro de un impuesto, sino que también genera un centenar de actos normativos que rigen a lo largo del país, a través de los cuales se regulan los impuestos, bajo las interpretaciones que cada gobierno decida adoptar dentro de su circunscripción territorial y que, en muchos casos, serán doctrinariamente incorrectas e incluso contradictorias a la ley, fenómeno que ya se vive con el impuesto al juego en donde existen municipios que lo han dejado de recaudar bajo la prohibición de actividades relacionadas al juego de azar, mientras que otros municipios, ampliando el hecho generador del mismo, lo continúan aplicando en su jurisdicción sobre otro tipo de juegos.

En este orden, si consideramos que en el Ecuador existen 221 administraciones tributarias (municipios y distrito metropolitano) que deben aplicar a través de actos normativos ocho de nueve impuestos que crea el COOTAD, en todo el país existirán un número aproximado de 1.768 ordenanzas de carácter tributario, sin contar las ordenanzas que creen tasas y contribuciones especiales en cada gobierno autónomo que goce con la facultad para hacerlo. Dichas ordenanzas tendrán un sinnúmero de falencias e ilegalidades, producto de la propia ambigüedad que genera el COOTAD y producto también de las propias falencias que se creen dentro del municipio por la falta de personal especializado. Esta abundancia de normas, sin duda, a la larga afecta la normal gestión tributaria de cada gobierno; lo óptimo es que sea la propia ley la que regule íntegramente cada impuesto, sin dejar a la discrecionalidad de cada municipio sus elementos fundamentales como el hecho generador, el sujeto pasivo o la tarifa del impuesto. Lamentablemente, la solución de este primer problema que he planteado no está en manos de las administraciones tributarias y sus gobiernos autónomos, sino del órgano legislativo que a futuro deberá simplificar el sistema tributario seccional en beneficio de la ciudadanía y de los propios GAD.

Este particular, a su vez, nos conduce a analizar dos puntos ciertamente controvertidos con respecto al verdadero ejercicio que realizan los gobiernos autónomos dentro de la materia fiscal. El primero de ellos guarda relación con la facultad reglamentaria que tienen las administraciones tributarias para poder reglar los impuestos municipales y distritales creados en la ley. De ello nace la inquietud de si estamos hablando de una verdadera reglamentación o, por lo contrario, estaríamos frente a una normatividad del impuesto, dado que en algunos casos deben ser las propias administraciones las que establezcan elementos esenciales de los impuestos, a través de ordenanzas municipales o distritales en el caso de Quito, tal como acontece de forma evidente con el impuesto a espectáculos públicos o el impuesto al juego que está regulado en el COOTAD a través de un solo artículo. Claro está que esta amplitud en las facultades tributarias, atentatoria contra el principio de legalidad y reserva de ley, no es producto de un abuso por parte de los gobiernos autónomos, sino, por lo contrario, parte de una necesidad que el propio COOTAD ha generado, y que de manera imperiosa la deben ejercer las Administraciones so pena de que varios impuestos sean simplemente inejecutables.

El segundo punto enunciado hace referencia al ejercicio de dictar políticas tributarias, competencia que de acuerdo con nuestra Constitución le corresponde única y exclusivamente al gobierno central. Al respecto, mi conjetura es que los gobiernos autónomos descentralizados que gozan de facultades tributarias tales como crear tributos, reglamentar impuestos y establecer las tarifas sobre los mismos, también crean políticas de índole fiscal. Es decir, cada municipio, distrito, provincia y región, en virtud a sus facultades fiscales, puede establecer, a través de actos normativos, su propio entorno tributario, es decir, están en la capacidad de crear políticas rígidas en el campo tributario (carga fiscal), como es el caso de Quito que se caracteriza por aplicar tarifas elevadas en los impuestos municipales o el caso de Guayaquil que se caracteriza por tener un alto índice de tasas pero una obligación menor en los impuestos; asimismo habrán cantones como Portoviejo en donde la carga tributaria es excesivamente baja, la cual se ve reflejada en los montos que se logran recaudar y que en el mejor de los casos llegan a cubrir el gasto administrativo del Cabildo. Lo mismo acontece con otros gobiernos autónomos en donde está a su voluntad el crear tasas, contribuciones, recargos o sobretasas. En definitiva, los GAD, a través de sus facultades y competencias tributarias, ciertamente tienen una potestad de crear políticas tributarias seccionales, claro está, enmarcados en la disposiciones legales y constitucionales, y amparados en principios tributarios fundamentales como los de legalidad, progresividad, no confiscación, entre otros.

La complejidad del sistema tributario seccional produce a su vez otro problema al que deben enfrentar los gobiernos seccionales y en especial los municipios y distritos; me refiero específicamente a la “gestión tributaria”. A la par de que la cultura tributaria seccional en el Ecuador es mínima, y por ende el porcentaje de contribu-

yentes evasores es considerable, los municipios del país e incluso el propio Distrito Metropolitano de Quito deben contar con un recurso humano capacitado para hacer frente a las cinco facultades tributarias en todos y cada uno de los impuestos, tasas y contribuciones especiales regulados en la ley y ordenanzas.

Frente a este *deber ser* en la gestión tributaria, lamentablemente la realidad es completamente otra. Habrán municipios como es el caso del cantón Quinindé (segundo cantón más grande en la provincia de Esmeraldas), en donde cuentan con el contingente de un solo abogado para los procesos determinativos, procesos administrativos, elaboración de normativas, absolución de consultas y procesos coactivos; e incluso administraciones como las de Quito en donde, pese a contar con una importante cantidad de personal especializado, en muchos aspectos su capacidad de gestión no logra cubrir los niveles deseados, claro está, tomando en consideración que hablamos de una metrópoli con dos millones de habitantes y más de seiscientos mil predios catastrados. En definitiva, las reducidas recaudaciones tributarias en la mayoría de los GAD son consecuencia de una deficiente gestión, muchas veces producto de la falta de compromiso y visión de las autoridades para fortalecer las administraciones tributarias y así incrementar los ingresos propios de los gobiernos que tanta falta les hace.

Más allá de los problemas normativos y de gestión a los que me he referido, y que sin duda alguna los gobiernos tendrán el desafío de subsanarlos en un mediano plazo, so pena de continuar bajo un régimen tributario lleno de asimetrías, resulta imperioso que los propios gobiernos comprendan la importancia que adquiere el ámbito tributario dentro de los procesos de descentralización y competencias, dejando a un lado ese irracional pensamiento de mezclar el ámbito fiscal con el político, y trabajando seriamente por contar con administraciones tributarias sólidas, eficientes y comprometidas en brindar una verdadera gestión tributaria. Es responsabilidad de cada gobierno autónomo descentralizado velar por sus intereses internos, creando verdaderas políticas tributarias que les permitan hacer frente a sus múltiples necesidades y requerimientos, sin depender en su mayoría de las asignaciones que realice el gobierno central, sino también de los propios recursos que se generen dentro de la gestión fiscal. He ahí el gran desafío.

CONCLUSIONES

El gran objetivo que planteó la Asamblea de Montecristi de impulsar un nuevo proceso de descentralización dentro de un marco de equidad social, económica y territorial es valorado por muchos como una devolución de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados que en su momento les fueron arrebatadas por la estructura política del centralismo. Bajo los esquemas planteados en la Constitución

de 2008, es factible pensar que nos encontramos frente a la gran reforma del Estado, en donde existe una ideología de gobernarlo de forma distinta, es decir, de forma descentralizada. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer dentro del proceso de descentralización y, sin duda, queda un sinnúmero de desafíos técnicos, legales e institucionales que permita hacer de esta figura una vía de gobierno eficiente en sus procesos y eficaz en búsqueda de una redistribución del poder político y de los recursos del Estado ecuatoriano.

En el ámbito tributario está claro que no existen los parámetros ni mecanismos necesarios para que los gobiernos autónomos asuman la descentralización bajo un soporte fiscal sostenible, siendo el gobierno central el que debe asumir en su totalidad los costos que demanda este tipo de procesos. De ahí la importancia de concientizar a los gobiernos y sus autoridades la necesidad de crear verdaderas políticas tributarias, al amparo de los principios y facultades que rigen en nuestro ordenamiento jurídico. Los desafíos de los GAD en el ámbito fiscal pasan por el hecho de: i) Apartar el ámbito tributario del político, desarrollando una gestión basada en una captación de recursos y no de votos; ii) Trabajar en una gestión tributaria sólida que haga frente al complejo sistema fiscal que deben enfrentar, principalmente, municipios y distritos como sujetos activos de los impuestos previstos en el COOTAD, así como la incorporación de un recurso humano capacitado que permita cumplir con la finalidad principal del sistema fiscal: la recaudación; y iii) Trabajar en una cultura tributaria seccional capaz de inculcar en la ciudadanía un verdadero sentido de compromiso, retribución y corresponsabilidad en el proyecto de descentralización, a través de las obligaciones fiscales que tenemos todos los ciudadanos.

Hablar de descentralización es, para muchos, hablar de eficiencia, de equidad, de transparencia, de un mejor vivir para todos e incluso de una recuperación de la identidad nacional. Sin embargo, todos estos ideales pueden no efectivizarse si utilizamos mal esta forma de gobierno tan puesta en moda estas últimas décadas, permitiendo que prevalezcan intereses políticos de unos cuantos sobre el interés general de todo un país. Sin duda que la descentralización parte de un manejo político y de una correcta administración de los gobiernos autónomos; sin embargo, debemos tener en claro que la descentralización no es tarea de pocos sino de todos, es una participación política pero principalmente es una participación social; de lo contrario, aquellos ideales mencionados anteriormente estarán lejos de convertirse en una realidad.

Está en los GAD ver a los procesos de descentralización y autonomía con ambición y responsabilidad, entendiendo principalmente que ambas figuras buscan ampliar la democracia y viabilizar a un país productivo, igualitario y territorialmente justo. Estos ideales se alejan de cualquier improvisación y clientelismo y, por lo contrario, requieren de políticas públicas serias, de un marco jurídico claro y unificado, así como

de readecuaciones e innovaciones institucionales. En esto se traducen los grandes desafíos a los que se enfrentan los gobiernos autónomos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahedo Gurrutxaga, Igor, y Pedro Ibarra Guell, eds., *Democracia participativa y desarrollo humano*, Madrid, Dykinson, 2007.
- Barrera Guarderas, Augusto, “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”, en Fernando Carrión, comp., *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, Flacso/Senplades, 2007.
- Castillo Vivanco, José, *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional*, Loja, ILUS, 2008.
- Cordero Cueva, Fernando, *Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos*, Quito, Tramasocial, 1999.
- Hernández Terán, Miguel, *Descentralización y gobiernos autónomos*, Quito, Universidad Católica de Guayaquil, 2009.
- Ojeda Segovia, Lautaro, *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*, Quito, UNDP, 2002.

Fecha de recepción: 16 de julio de 2013
Fecha de aprobación: 30 de septiembre de 2013