



DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR

Prof. Dr. Marco Córdova
FLACSO
Ecuador

D. Gregorio Rosas
PNUD
Perú

Resumen:

El proceso de descentralización en Ecuador acuñado en las Constituciones de 1998 y 2008, ha reivindicado el rol protagónico de los gobiernos locales, como espacios estratégicos para la consolidación democrática y el impulso del desarrollo a nivel territorial. El objetivo del artículo es analizar de qué manera el conjunto de reformas ha incidido durante las últimas cuatro décadas, en la reconfiguración de los gobiernos locales. Se plantea una estructura que permita: i) un abordaje contextual del origen y evolución del proceso de descentralización ii) una caracterización del espacio local en clave de autonomías, competencias, asociacionismo y financiación; y iii) un recuento de los procesos de innovación local en términos de nuevas agendas políticas y modelos de gestión. Metodológicamente, se desarrolla un estudio de caso cualitativo, basado en la revisión de fuentes secundarias procesadas en base a un ejercicio de inferencia descriptiva.



**Palabras clave:**

Descentralización, democracia, sistemas electorales, autonomías, competencias, financiación, gobiernos locales, Ecuador.

Abstract:

The decentralization process in Ecuador coined in the Constitutions of 1998 and 2008 has vindicated the leading role of local governments as strategic spaces for democratic consolidation and the promotion of development at the territorial level. The objective of this article is to analyze how the set of reforms has influenced the reconfiguration of local governments over the last four decades. A structure is proposed that allows: i) a contextual approach to the origin and evolution of the decentralization process; ii) a characterization of the local space in terms of autonomies, competencies, associationism and financing; and iii) an account of local innovation processes in terms of new political agendas and management models. Methodologically, a qualitative case study is developed, based on the review of secondary sources processed on the basis of a descriptive inference exercise.

Key words:

Decentralization, democracy, electoral systems, autonomies, competencies, financing, local governments, Ecuador.



Sumario GENERAL: I. Origen del proceso de descentralización II. Origen y evolución de los estudios municipalistas DEMOCRACIA LOCAL III. Reformas legales de la descentralización IV. La creación de nuevas municipalidades V. Transformaciones políticas y electorales VI. Reformas electorales locales VII. Los instrumentos de participación ciudadana VIII. Normativa para la participación de las mujeres en la política local IX. Relaciones entre los órganos deliberantes y ejecutivo AUTONOMÍA LOCAL X. Reconocimiento explícito de la autonomía municipal XI. Mecanismos para la defensa de la autonomía local COMPETENCIAS LOCALES XII. Descentralización competencial en favor de las municipalidades XIII. Proceso de recentralización municipal en el siglo XXI ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL XIV. Empoderamiento diferencial de los Alcaldes XV. Dinámica de los organismos municipalistas XVI. Asociativismo intermunicipal FINANCIACIÓN LOCAL XVII. Evolución de los sistemas de transferencias XVIII. Facultades de ingreso y gasto INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL XIX. Cambios en la agenda local XX. Adopción de nuevas modalidades de gestión de los servicios públicos XXI. Ámbitos de la gestión local que experimentaron cambios importantes CONCLUSIONES



INTRODUCCIÓN

En el contexto de las transiciones de la tercera ola de democratización y del impulso del proyecto modernizador en clave de desarrollo neoliberal, las reformas del Estado, incluida la descentralización, confluyeron en América Latina como una coyuntura crítica que redefinió el derrotero social, político y económico de la región. De esta manera, la descentralización entendida como el conjunto de políticas, reformas constitucionales y electorales, direccionadas a transferir autoridad, responsabilidades o recursos desde los gobiernos nacionales hacia los subnacionales (Falleti, 2010: 34), marcó en América Latina, desde la década del ochenta, el inicio de una profunda transformación de la economía política, pero sobre todo la emergencia de nuevas dinámicas de configuración territorial, en las cuales, los gobiernos locales adquirieron un especial protagonismo.

En Ecuador, desde la conformación de la república, los municipios ostentan una importante autonomía política, lo que ha determinado que históricamente se constituyan en espacios estratégicos de la estructuración territorial del país, en contraposición a la construcción del Estado nación, que a lo largo del siglo XX, no logró cohesionar un proyecto nacional que interpele el carácter plural y diverso de la sociedad ecuatoriana. En ese sentido, el proceso de descentralización que emerge en el debate de la transición democrática de 1979, y que se formaliza tardíamente como política pública a mediados de la década del noventa, reivindica el potencial de las instancias subnacionales y concretamente de los municipios, como ámbitos de democratización y desarrollo.

Bajo estos antecedentes, es pertinente realizar un balance de la trayectoria de la descentralización en el Ecuador, con el objetivo de comprender y analizar de qué manera el conjunto de reformas ha incidido durante las últimas cuatro décadas, en la reconfiguración de los gobiernos locales. Para este propósito, el presente artículo formula una estructura de análisis, que permita: i) un abordaje contextual del origen y evolución del proceso de descentralización alrededor de las reformas legales, políticas y electorales; ii) una caracterización del espacio local en clave de autonomías, competencias, asociacionismo y financiación; y iii) un recuento de los procesos de innovación local en términos de nuevas agendas políticas y modelos de gestión.



Metodológicamente, la investigación se plantea como un estudio de caso (Ecuador) de enfoque cualitativo. En la medida que la descentralización en Ecuador ha sido un proceso ampliamente abordado y documentado, la recopilación de información se basó en la revisión de fuentes secundarias, tanto de carácter académico (libros, capítulos de libros, artículos, tesis de doctorado/maestría, documentos de trabajo), como de origen institucional (leyes, códigos, informes, páginas web). La información fue procesada en base a un ejercicio de inferencia descriptiva y se presenta en un formato de argumento narrativo.

GENERAL

I. ORIGEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En Ecuador, la construcción del Estado nación, entendido como un proceso de centralización, presenta una trayectoria compleja e inconclusa. Desde su emergencia tras la independencia en 1822, se observa una dificultad para estructurar un proyecto político homogéneo, consecuencia de una serie de clivajes territoriales y étnicos presentes desde la colonia. No es sino hasta inicio del siglo XX con la Revolución Liberal, que se logra configurar una institucionalidad que le da forma al moderno Estado nación ecuatoriano. Proceso que se fue consolidando de manera sostenida, aunque no exento de demandas descentralizadoras y autonómicas, hasta la década del setenta, bajo una figura de Estado centralizado de corte desarrollista, apuntalado con los recursos provenientes del *boom* petrolero. El fortalecimiento del aparato estatal central, significó por el contrario, un debilitamiento, en términos de autonomía y recursos, de las entidades subnacionales como provincias y municipios (Peña, 2003:310).

En este contexto, el modelo centralista de Estado pierde legitimidad y entra en crisis, en tanto, empieza a ser entendido como el factor que causaba gran parte de los problemas del país. A comienzos de la década del setenta se observa un renovado interés por descentralizar el Estado, como consecuencia de las limitaciones del modelo desarrollista de planificación, pero sobre de la incapacidad del gobierno central para enfrentar los problemas económicos y sociales de los contextos locales (Ojeda, 2000: 13).



Entendiendo que la descentralización constituye una de las reformas del Estado más sustantivas, en Ecuador, al igual que en otros países de la región que enfrentaron períodos de dictadura durante la década del setenta, la transición a la democracia significó una coyuntura crítica para redefinir la institucionalidad del Estado. La Constitución de 1979 plantea en ese sentido, una transformación radical de la estructuración territorial del poder, mediante una serie de reformas políticas, electorales, financieras, administrativas, entre otras, que si bien no estaban articuladas coherentemente y se implementaron de manera intermitente durante la década del ochenta, pueden ser consideradas como el inicio del proceso de descentralización en el país.

Proceso que empieza a formalizarse alrededor de la primera mitad de la década del noventa, dentro del contexto de una doble transición, en la que confluyen por un lado, la consolidación democrática impulsada por una renovada subjetivación de nuevos actores políticos territoriales. Y de otro lado, la emergencia de un proyecto modernizador de corte neoliberal, que reivindica una articulación al capital global y una menor intervención del Estado en el derrotero del desarrollo. En ese sentido, el reto de la descentralización en el país, fue direccionar las reformas del Estado en función de dos proyectos hegemónicos: democracia y neoliberalismo (Bastidas, 2017: 84).

Para efectos heurísticos, puede plantearse que el proceso de descentralización en el Ecuador se ha desarrollado bajo dos modelos institucionales, cada una de los cuales presenta reformas legales y trayectorias específicas. El primer modelo inicia en 1979 con el retorno a la democracia, se institucionaliza con la promulgación de la Constitución de 1998, y se implementa hasta el 2008. El segundo modelo, emerge en el contexto de un nuevo régimen político (giro a la izquierda) y de desarrollo (Buen Vivir), plasmado en la Constitución del 2008, cuyas reformas legales están vigentes hasta la actualidad (Molina, 2015; Ortiz, 2017; Peñafiel, 2015).

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS

Los estudios sobre la cuestión urbana en Ecuador empezaron a configurarse alrededor de la década del ochenta, bajo la impronta neomarxista de la producción social del espacio; hipótesis desde donde se abordaron principalmente problemáticas relacionadas con el



desarrollo urbano, la segregación socioespacial y la vivienda de interés social, entre otras (Bermúdez et al, 2016)¹. En la década del noventa emerge un interés por abordar el municipio como objeto de estudio, tanto en su dimensión operativa de planificación y gestión urbana, pero también en un sentido más amplio como gobierno local, dentro de las transformaciones políticas (democratización), económicas (globalización) y sociales (participación), que experimentaba la región y el país.

De esta manera, el análisis sobre la incidencia de la descentralización en la configuración de los gobiernos locales, constituye una primera generación de estudios municipales. Los trabajos inscritos en este período plantean una discusión conceptual sobre las definiciones básicas de la descentralización (enfoques, tipologías, ámbitos, etc.), articulándola a una perspectiva empírica comparada que da cuenta del proceso en el contexto iberoamericano, como una manera de comprender y aprehender las ventajas y limitaciones de la reforma política y económica del Estado en diferentes contextos locales (Gangotena, 1995; Araujo, 1996; Carrión, 1996, 1999; Ojeda, 1998; Barrera, 1999; Frank, 1999). En estos estudios hay un sentido prospectivo, pero sobre todo normativo, de cómo deberían proyectarse las políticas de descentralización.

Una segunda generación de estudios se sitúa en la década del dos mil. Si bien algunos de los trabajos mantienen un sentido prescriptivo del proceso de reforma que se había delineado en la Constitución de 1998 (Verdesoto, 2001), sin embargo, se observa una ampliación analítica en dos sentidos. Por un lado, hay una reflexión crítica para evaluar esta primera fase del proceso, cuestionando el sentido disperso de las estrategias (Ojeda, 2000; Barrera, 2007; Carrión, 2008); y se aborda la categoría de descentralización desde otras dimensiones y disciplinas, tales como la participación ciudadana (Peña, 2003), las instituciones y los procesos políticos (Campaña, 2007; Hurtado, 2007; Pachano, 2008; Córdova, 2015), los movimientos sociales y la pluriculturalidad (Ortiz, 2007; García, 2008), la cuestión jurídica (Suing, 2010), entre otros. De otro lado, emergen un conjunto de estudios que analizan las transformaciones institucionales de los municipios en clave

¹ Especial importancia tuvieron en esta producción el Centro de Investigaciones CIUDAD y la Dirección de Planificación del Municipio de Quito, así como la Facultad de Arquitectura de la Universidad Estatal de Cuenca.

de innovación (DONOSO, 2009; VALLEJO, 2009; Córdova, 2011a; MANTILLA, 2011)².

En la última década, se ha producido una tercera generación de estudios que analiza el proceso de la descentralización en un sentido integral y cómo se han transformado los gobiernos locales en estas décadas (Bastidas et al, 2017; Álvarez, 2022). De manera específica se han abordado además problemáticas como las relaciones intergubernamentales y las capacidades subnacionales (Molina, 2015; Astudillo, 2021), el desarrollo territorial (Peñañiel, 2015; Vázquez, 2015; Tello y Lucio, 2019), las finanzas (Oyervide, 2012; Montaña, 2013; Peláez, 2015), las mancomunidades (Álvarez, 2016; Sabando-Mendoza y Sabando Garcés, 2021), así como balances técnicos de carácter institucional (CNC, 2019), entre otros.

DEMOCRACIA LOCAL

III. REFORMAS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como parte de la denominada doble transición política y económica, el debate del retorno a la democracia en el Ecuador reivindicó a los gobiernos subnacionales, especialmente a los locales, como ámbitos estratégicos para la democratización e impulso del desarrollo. De esta manera, las reformas de la descentralización política plasmada en la Constitución de 1979, reinstauraron la normativa de autonomía que había sido promulgada años atrás tanto para las provincias (Ley de Régimen Provincial 1969), como para los municipios (Ley de Régimen Municipal 1971). Bajo la figura de gobiernos seccionales la organización territorial se estructuró en tres niveles: central, provincial y municipal, como base de una primera etapa de descentralización administrativa focalizada en la prestación de servicios. No obstante, las reformas más importantes se realizaron en el ámbito de la descentralización fiscal. En 1990 se crean el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), en reemplazo del anterior mecanismo de distribución (Fondo Nacional de Participaciones FONAPAR), vigente desde la década

² En este período, FLACSO Ecuador a través de su programa Estudios de la Ciudad y de la maestría en Gobierno de la Ciudad, fue un centro importante de debate y producción de los estudios sobre las transformaciones territoriales en el contexto de las reformas de descentralización.

del setenta. Una reforma legal importante se realizó en 1995 con la promulgación de la Ley Especial de Distribución del 15%, la cual dispone transferir este porcentaje de los ingresos permanentes del presupuesto desde el nivel central hacia los gobiernos seccionales.

Si bien estas reformas configuraron la emergencia de las políticas de descentralización, es la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos de 1993, el primer cuerpo legal que aborda de manera explícita el proceso, con un carácter no vinculante para los gobiernos seccionales y bajo los principios de corte neoliberal imperantes en la época. De manera complementaria, se promulgó en 1997 la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social. En el año 1993, se expidió también la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, marco legal que otorgó a la ciudad una serie de competencias en ámbitos tales como gestión del suelo, transporte público y privado, ambiente y participación.

Este conjunto de reformas legales forman el primer modelo de descentralización, el cual se plasmó en la Constitución de 1998, bajo el criterio de articular los ámbitos administrativo y fiscal. Adicionalmente, la reforma constitucional incorporó en la división político-administrativa a las Juntas Parroquiales como un nuevo nivel territorial y a las circunscripciones territoriales indígenas en calidad de régimen especial (Molina, 2015; Ortiz, 2017; Peñafiel, 2015).

En la Constitución del 2008 se impulsan las reformas del segundo modelo de descentralización, basado en un mecanismo de distribución de transferencias de carácter obligatorio y progresivo, direccionado a recuperar la figura central del Estado e impulsar un desarrollo territorial equilibrado. Entre las reformas se encuentran los Planes Nacionales de Desarrollo y sus distintas actualizaciones (2007, 2009, 2013); pero principalmente el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD (2010), instrumento que condensa un conjunto de normativas políticas, administrativas y fiscales de este segundo modelo. Como órgano ejecutor se creó el Consejo Nacional de Competencias CNC, encargado de implementar el Plan Nacional de Descentralización 2013-2015 (Álvarez, 2022; Molina, 2015).

En el COOTAD se define la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias”, estableciendo los modos de gestión de las competencias exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales. La Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) asumió el liderazgo de la implementación de la descentralización y desconcentración, estableciendo una tipología en tres sectores. Aunque se transfirieron algunas competencias obligatoriamente a todos los territorios, no obstante, el ciclo postneoliberal o neodesarrollista en Ecuador, disminuyó la autonomía y autogobierno de los niveles subnacionales. El proyecto nacional-desarrollista de Alianza PAIS favoreció un esquema de desconcentración, relegando el dinamismo participativo de los municipios en la década anterior y limitando el proceso de autonomías indígenas (Ortíz, 2017).

IV. LA CREACIÓN DE NUEVAS MUNICIPALIDADES

En Ecuador existen actualmente 221 gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de carácter municipal, cifra que se ha mantenido constante desde la promulgación del COOTAD en 2010. Históricamente, se observa un sostenido crecimiento del número de municipios en el país (ver Tabla 1), no obstante, al igual que en otros países de la región, es a partir de la transición democrática de 1979 que se da un importante incremento de municipios, consecuencia de una reivindicación de lo local como espacio estratégico del desarrollo y la modernización del Estado. Esto derivó en una serie de demandas institucionales subnacionales, sobre todo municipalistas, para obtener autonomía tanto política como fiscal. La mayor cantidad de municipalidades se crearon entre las décadas del ochenta y dos mil, como parte de una dinámica de minifundización o fragmentación de los espacios subnacionales. Así, en 1979 el país tenía 114 municipios, 179 en 1994, 210 en 1997, y 216 en 2004 (Carrión, 2007: 214; Molina, 2015: 133).

Tabla 1. Creación de Municipalidades en Ecuador

Rango de Tiempo	Cantidad de Municipalidades (cantones) creadas
1534-1900	51
1901-1910	3

1911-1920	7
1921-1930	4
1931-1940	6
1941-1950	16
1951-1960	10
1961-1970	10
1971-1980	18
1981-1990	43
1991-2000	46
2001-2010	~17
2011-2020	~28

Fuente: varias, incluyendo la Asociación de Municipalidades (AME) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

El hecho que no se hayan creado nuevos GAD municipales desde el 2010, responde entre otros factores a los requisitos que impone el COOTAD (art. 21 y 22) a las parroquias que quieren convertirse en municipios, en términos de población (50 mil habitantes), tiempo de existencia (10 años), extensión territorial, entre otros. Así como a la dificultad del propio proceso que tiene que pasar por varias instancias (informes del gobierno provincial y SENPLADES), antes de ser aprobada por la Asamblea Nacional y por una consulta popular ciudadana (Molina, 2015: 133). Hay que señalar que en tanto la creación de municipios no tenía los actuales requisitos, cerca del 80% no cumplen con el número de habitantes (Carrión, 2007: 214).

V. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y ELECTORALES

El principal objetivo de las reformas institucionales de la transición democrática de 1979, era revertir el carácter personalista de la política ecuatoriana. Tanto el sistema electoral como el sistema político, fueron diseñados dentro de la reforma del Estado como mecanismos para fortalecer el principio de representación proporcional. No obstante, el

proceso político estuvo caracterizado por una serie de reformas legales y constitucionales incoherentes³ que no solo socavaron la consolidación democrática, sino que generaron varias rupturas del régimen y el colapso del sistema de partidos a inicios de la década del dos mil (Mejía, 2002; Pachano, 2007; Córdova, 2011b).

Este proceso político caracterizado por la inestabilidad y la falta de gobernabilidad, explica en parte las contradicciones de la descentralización durante este período. Uno de los principios básicos de la descentralización es la distribución territorial del poder, sin embargo, el diseño institucional de la competencia política en Ecuador no logró contrarrestar la denominada cuestión regional, uno de los clivajes o fracturas sociales que ha estructurado la territorialidad del país desde su emergencia. Históricamente, ha existido una división entre las regiones de la Costa y la Sierra, que se ha traducido en la concentración de los partidos políticos en un nivel subnacional, tanto municipal como provincial, mermando la posibilidad de impulsar una representación y mediación política de carácter nacional. Esto determinó que la descentralización se construya de manera fragmentada alrededor de discursos basados en identidades e intereses territoriales específicos, reproduciendo una política clientelar y caudillista, que no impulsó una institucionalización organizativa y programática de los partidos (Hurtado, 2007; Córdova, 2011b).

Las elecciones de 2006 marcaron una coyuntura crítica en la competencia política del Ecuador, en tanto, se concretó el colapso del sistema de partidos⁴ que estaba en crisis desde la década anterior y se instauró un nuevo formato de sistema de partido predominante, que monopolizó en la figura del movimiento Alianza PAIS las elecciones nacionales y gran parte de las subnacionales, durante la siguiente década.

La denominada “revolución ciudadana”, propuesta política que impulsó el movimiento Alianza PAIS, planteaba un rechazo al modelo neoliberal y la ampliación del papel del Estado. Configuró un discurso progresista dentro del giro a la izquierda de la región y

³ Incoherencias expresadas, por ejemplo, en la ambigüedad de un principio de representación proporcional que funciona mediante listas abiertas, la configuración de distritos electorales superpuestos sobre jurisdicciones político-administrativas, ausencia de umbrales electorales efectivos, entre otros.

⁴ El sistema de partidos ecuatoriano puede ser caracterizado en este período, como un sistema de multipartidismo polarizado, con un elevado número de facciones, altos niveles de fragmentación, dispersión y volatilidad, así como una marcada polarización ideológica.

promovió una serie de estrategias para consolidar un proyecto nacional de carácter neodesarrollista basado en una política industrial y un sistema de innovación. En términos de descentralización, la reforma estaba direccionada a establecer equidad territorial y solidaridad interregional, así como reconocimiento de la plurinacionalidad de los pueblos indígenas. Las regiones se pensaron como un nivel intermedio de gobierno para articular a los diversos niveles del territorio. En general, el cambio sustantivo de la Constitución de 2008, es la reforma del esquema de competencias a la carta hacia una descentralización progresiva y obligatoria (Ortíz, 2017).

El proyecto político del movimiento Alianza PAIS, desde una postura autoritaria y una lectura jerárquica del poder, marcó un rumbo distinto al proceso de descentralización, en basado en una lógica de planificación centralizada. Esto, sin embargo, no ha significado un cambio en la estructura territorial del poder, sino más una profundización de las contradicciones entre lo nacional y lo subnacional, a través de nuevos liderazgos políticos locales.

VI. REFORMAS ELECTORALES LOCALES

El sistema electoral ecuatoriano tiene un carácter mixto que combina criterios de representación de proporcionalidad y de mayoría⁵. En el caso concreto de gobiernos subnacionales (ver Tabla 2), tanto para alcaldes municipales como prefectos provinciales, las elecciones están regidas por una fórmula de mayoría simple. Mientras que las elecciones de concejales municipales y consejeros provinciales se han realizado inicialmente bajo un principio de representación proporcional, que fue reformada a mayoritaria y luego a mixta (Córdova, 2011b). En cierta forma, el criterio de mayoría simple en la elección de alcaldes municipales, ha incidido en que gran parte de los candidatos triunfen con porcentajes relativamente bajos, lo que ha llevado a que no cuenten con una legitimidad política y apoyo en su gestión. Este es el caso por ejemplo de Jorge Yunda, elegido alcalde de Quito en el 2019 con apenas 21% de votos válidos,

⁵ En el caso de elecciones presidenciales aplica el principio de mayoría absoluta con doble vuelta (balotage). Para elecciones de diputados y posteriormente asambleístas, ha regido una fórmula proporcional, mayoritaria y mixta.

siendo destituido en el 2021 por indicios de corrupción sin ningún apoyo político ni ciudadano.

Tabla 2. Sistema electoral gobiernos subnacionales en Ecuador

Cargo de elección	Fórmula	Tipo de voto	Circunscripción	Unidad administrativa
Alcaldes	Mayoría simple	Único por persona	Único cantonal	Cantón (municipio)
Concejales municipales	1979-1996: Mayoritaria por votación personalizada	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	
	1996-1998: Mayoritaria por votación mixta	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Prefectos	Mayoría simple	Único por persona	Único provincial	Provincia
Consejeros provinciales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		

Fuente: Freidenberg y Pachano (2016: 130).

No obstante, esta lógica de la competencia electoral en contextos locales, ha decantado en una baja institucionalización de los sistemas de partidos a nivel subnacional. En un análisis realizado para Quito, por ejemplo, entre las décadas del ochenta y dos mil diez, se observan en las elecciones de alcaldes y consejeros municipales, altos índices de volatilidad electoral, bajos niveles de arraigo de los partidos en la sociedad y poca legitimidad de los partidos (Córdova, 2015). Esto en concordancia con las contradicciones de la competencia política a nivel subnacional, donde se evidencian problemas relacionados con brechas en la magnitud de las circunscripciones electorales y la consecuente desproporción de la representación (*malapportionment*), lo que ha

determinado que las estrategias de los partidos se concentren en los bastiones electorales locales (Pachano, 2008). Situación que se profundizó a partir del 2006, con la crisis y colapso de los partidos tradicionales a nivel nacional, incentivando una concentración de la dinámica política en los contextos locales.

Hay además dos reformas electorales que han incidido en la política local. Por un lado, se separaron las elecciones de presidentes/asambleístas de las elecciones de autoridades subnacionales, generando un *timing* político condicionado por las circunstancias de la política nacional, en tanto las elecciones seccionales se realizan a mitad del período presidencial. De otro lado, en 2008 se incorporó un sistema de elecciones primarias para la selección de candidatos, con el objetivo de fortalecer la participación al interior de las organizaciones políticas. Sin embargo, aun cuando tiene un carácter vinculante, esta práctica no se encuentra del todo institucionalizada y a nivel local, siguen prevaleciendo los criterios elitistas y clientelares en la selección de candidatos.

VII. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en la esfera pública se empieza a configurar en Ecuador a partir de la década del ochenta, en el contexto de las experiencias de descentralización en clave de desarrollo local, impulsadas por gobiernos seccionales vinculados a movimientos indígenas y sectores de izquierda, así como del apoyo de la cooperación internacional. Esta dinámica derivó en la conformación de una serie de gobiernos locales participativos, donde confluyeron actores públicos, privados y comunitarios. Proceso que fue incorporado dentro de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), mediante la delimitación de algunos instrumentos de participación en ámbitos locales (Torres, 2019).

En tanto, la Constitución del 2008 reivindica un Estado de derechos, una de las disposiciones centrales del COOTAD se refiere a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos locales y regionales. La participación, entendida como un derecho, se considera esencial para garantizar la transparencia y la legitimidad de las decisiones tomadas por las autoridades, así como para asegurar que los intereses y necesidades de la población sean adecuadamente incorporadas. En este

sentido, se establecen mecanismos y procedimientos para la participación ciudadana en diferentes ámbitos y niveles de gobierno, promoviendo una democracia participativa.

En términos del ámbito de la ciudadanía, el Art. 303, reconoce el derecho a la participación ciudadana mediante democracia representativa, directa y comunitaria. Esto incluye el control social y el derecho a revocar el mandato de las autoridades, así como el derecho a presentar proyectos de normas e incorporar en procesos participativos a grupos de atención prioritaria. El gobierno debe promover la igualdad real mediante la información y la acción afirmativa. El Art. 304 establece además, el Sistema de Participación Ciudadana, para promover la participación en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

De otra parte, en el nivel de los GAD⁶, el Art. 302, establece la obligación de promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, así como el control social de las instituciones, orientadas por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los GAD tienen la obligación de reconocer todas las formas de participación ciudadana individuales y colectivas, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, y establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía⁷. Para esto, se impulsarán espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos por la Constitución y la ley, así como otras iniciativas ciudadanas (Art. 305).

En una escala menor, tanto las comunas, comunidades y recintos donde exista propiedad colectiva sobre la tierra, así como los barrios y parroquias urbanas, son consideradas unidades básicas de participación ciudadana que se articulan al sistema de gestión participativa. Sus consejos y articulaciones socio-organizativas son los órganos de

⁶ Los GAD deben regular el sistema de participación mediante actos normativos, formar grupos de interés y establecer mecanismos para garantizar el derecho de participación. Estas organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, contribuyendo a la democratización de la gestión pública.

⁷ En tanto la participación tiene un carácter vinculante, el incumplimiento de la participación ciudadana por parte de los GAD, generará responsabilidades y sanciones políticas y administrativas, incluyendo remoción del cargo y revocatoria del mandato (Art. 112).

representación comunitaria⁸. Ejercerán democracia representativa y directa mediante asambleas y elecciones de directivos, además de formas alternativas de mediación de conflictos (Art. 306). Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y contarán con una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía para participar en el debate y la toma de decisiones (Art. 307, 308, 112).

Es importante señalar, sin embargo, que más allá del complejo entramado normativo, el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la acción pública del país, evidencia en las últimas dos décadas, una implementación conflictiva y una lógica de cooptación gubernamental de estos espacios (Torres, 2019).

VIII. NORMATIVA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

En las últimas dos décadas se observa un incremento de la participación de las mujeres en la política ecuatoriana, lo que ha significado no solo un mayor número de mujeres electas para cargos públicos, sino también el impulso de nuevas problemáticas en la agenda pública, como la discriminación y la violencia, por ejemplo. No obstante, pese a los cambios observados, aun persisten dificultades para que las mujeres puedan construir liderazgos sin el condicionamiento de los patrones masculinos de los partidos y movimientos políticos. Si bien existen más mujeres ocupando cargos de decisión, no necesariamente han podido concretar propuestas y leyes basadas en una agenda propia (Sosa, 2020).

La Constitución Política de 2008 establece el principio de representación proporcional para todas las elecciones pluripersonales. Esto significa que el sistema electoral debe ser diseñado para reflejar la proporción de votantes entre los diferentes partidos, garantizando la igualdad del voto, la equidad, la paridad y la alternabilidad entre mujeres y hombres.

⁸ Los Consejos Barriales y Parroquiales Urbanos tienen como función la representación de la ciudadanía, velar por los derechos ciudadanos, controlar los servicios y obras públicas, apoyar programas y proyectos de desarrollo, participar en la elaboración de planes de desarrollo, operativos anuales y presupuestos, promover la integración y participación de los pobladores del barrio, promover la capacitación y formación y ejercer los derechos políticos y ciudadanos reconocidos en la Constitución.

Esto se aplica tanto a las circunscripciones electorales dentro como fuera del país (Observatorio de igualdad de género, 2015).

De su parte, el Reglamento General de la Ley de Elecciones del Ecuador 2000, garantiza el derecho a una participación equitativa de hombres y mujeres como candidatos en los procesos de elección popular. La Ley de Cuotas establece además una cuota mínima de mujeres en las listas electorales, ubicadas de forma alternada y secuencial. Esta cuota partió de un 20%, y se ha incrementado un 5% en cada proceso electoral, llegando a un 45% (Observatorio de igualdad de género, 2015). La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, también conocida como el Código de la Democracia de 2009, promueve la igualdad de género y la paridad de género en la política. Esta ley establece una medida de acción afirmativa que otorga el último escaño en caso de empate a una mujer. Establece además que los partidos y movimientos políticos deben promover la paridad de género en los cargos de nominación, designación y dirección de la función pública (Observatorio de igualdad de género, 2015).

En la coyuntura de las elecciones seccionales del 2023, el escrutinio del 100% de las actas correspondientes, evidencia que un total de 40 de los 221 municipios del país serán liderados por mujeres, lo que representa una proporción del 18% del total de alcaldías. Estas cifras resultan significativas en comparación con los resultados de las elecciones de 2019 y 2014, en las que fueron elegidas 18 y 16 alcaldesas respectivamente (Peralta, 2023). De igual forma, a nivel provincial, siete de las 23 provincias estarán lideradas por mujeres⁹. Esto significa que el 30% de las provincias estarán dirigidas por mujeres, un porcentaje mayor al de elecciones anteriores, en tanto en 2019 había cuatro mujeres prefectas elegidas, mientras que en 2014 solo dos (Peralta, 2023).

IX. RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DELIBERANTES Y EJECUTIVOS

El Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en Ecuador. Está compuesto por el Alcalde o Alcaldesa, que

⁹ Esmeraldas, Guayas, Pichincha, Zamora Chinchipe, Orellana, Cotopaxi y Santo Domingo.

lo preside con voto dirimente, y los Concejales o Concejales¹⁰ elegidos por votación popular de acuerdo a la ley electoral¹¹ (COOTAD Art. 56). Esta instancia es responsable de ejercer la facultad normativa en materias de competencia municipal, regular la aplicación de tributos, reglar tasas y contribuciones especiales, aprobar planes de desarrollo y ordenamiento territorial, conocer la estructura orgánico-funcional del GAD municipal, aprobar el presupuesto, autorizar el financiamiento de programas y proyectos, autorizar la creación de empresas públicas o mixtas, conocer el plan operativo y presupuesto de empresas, fiscalizar la gestión del alcalde, remover al alcalde, decidir la participación en mancomunidades o consorcios, conocer y resolver los asuntos sometidos por el alcalde, entre otras atribuciones (Art. 57).

Por otro lado, el alcalde también es elegido por votación popular para desempeñar un mandato de cuatro años. Es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal y su función principal es dirigir la gestión administrativa y el desarrollo del cantón. Sus principales atribuciones son representar legalmente y judicialmente al gobierno autónomo descentralizado municipal, ejercer la facultad ejecutiva de dicho gobierno, convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, presentar proyectos de ordenanzas tributarias al mismo, dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, así como elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria.

En términos generales, la relación entre el ejecutivo y el legislativo en los contextos locales del país, ha estado marcada por la concentración política y simbólica del gobierno local en la figura personalista del alcalde. Si bien el consejo municipal representa la máxima instancia de la toma de decisiones de los asuntos municipales, en función de las

¹⁰ Las atribuciones principales de los concejales o concejales son intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo municipal, presentar proyectos de ordenanzas cantonales, participar en el consejo cantonal de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones designadas por el concejo municipal, así como fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal.

¹¹ Los concejales o concejales son elegidos por votación popular para desempeñar un mandato de cuatro años y su función principal es representar a la ciudadanía y velar por los intereses de la comunidad. Están obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozan de fuero de corte provincial. Sus principales atribuciones son intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo municipal, presentar proyectos de ordenanzas cantonales, participar en el consejo cantonal de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones designadas por el concejo municipal, así como fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal.

prerrogativas que la ley otorga, sin embargo, la capacidad política de este órgano ha estado relegada a un segundo orden de importancia. Esto ha incidido en que el consejo aparezca como una instancia adjunta al Alcalde, aun cuando sus responsabilidades legislativas y de fiscalización, conllevan una mayor independencia respecto al accionar del ejecutivo.

En términos de las adscripciones partidistas de sus miembros, la configuración ideológica y programática del concejo puede devenir en situaciones de apoyo u oposición al alcalde. Si bien el partido o movimiento político del Alcalde elegido suele obtener también un número importante de concejales, la conformación de los consejos municipales tiende a una representación dispersa aunque no necesariamente plural, en concordancia con el carácter fragmentado de los sistemas de partidos a nivel local. Con mayor frecuencia, la heterogeneidad y conflictividad propia de los gobiernos locales, ha generado al interior del consejo una pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. Esto se ha evidenciado por ejemplo, no solo en un mayor número de municipios con problemas de gobernabilidad y crisis institucional, sino también en un incremento, desde la década del dos mil, de las iniciativas de revocatoria de mandato para Alcaldes (Erazo y Chamorro, 2019).

Esta lógica antagónica presente en los consejos municipales, se ha manifestado además, en formas diferenciadas de representación y articulación del alcalde y los concejales con la ciudadanía. Por un lado, los alcaldes han tenido una mayor proyección pública con sus representados a través de diversos canales y espacios de contacto. Mientras que los concejales, por la naturaleza de instancia colegiada del consejo, ha sido menos visible en la articulación con los actores externos. No obstante, se observa que el contacto tanto del ejecutivo como del legislativo con la comunidad, en gran parte se ha desarrollado sobre discursos demagógicos y prácticas informales, que inclusive han derivado en situaciones de corrupción. Comportamientos que pueden ser explicados en función de la dependencia de sendero de las lógicas patrimonialistas y clientelares que históricamente han caracterizado a la política local ecuatoriana.

AUTONOMÍA LOCAL



X. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La autonomía del Municipio en Ecuador es heredera de una larga tradición de gobierno local, que emerge bajo la figura de Cabildo colonial y se va transformando a partir del período republicano dentro de una dinámica de centralización y descentralización, lo que en última instancia ha configurado una autonomía restringida, donde “el municipio tiene un poder real pero limitado” (Carrión, 1996: 10).

En términos políticos, la autonomía municipal ha sido una prerrogativa que desde sus inicios ha permitido elegir autoridades locales mediante elecciones, así como generar políticas desde los propios territorios y si bien estas capacidades se interrumpieron durante el período dictatorial (1972-1978), han sido ratificadas en todas las reformas constitucionales posteriores a la transición democrática.

No obstante, en el actual modelo de descentralización, la autonomía municipal es dependiente del alcance de la legislación estatal, en tanto el gobierno central regula de manera pormenorizada las directrices y gestión de las competencias de los gobiernos subnacionales, limitando y reduciendo su capacidad de autonomía (Molina, 2015: 266). De otra parte, los regímenes especiales territoriales tienen implicaciones específicas respecto a su autonomía. En el caso de municipios que propongan crear un distrito metropolitano, es requisito la elaboración y aprobación de un Estatuto de autonomía, instrumento donde se definen aspectos relacionados con sus principios, institucionalidad, competencias, entre otros. Para el caso de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, la autonomía se equipara a la categoría de gobierno autónomo descentralizado, en términos de su organización y competencias, pero incorporando y salvaguardando la identidad étnico cultural y los derechos colectivos de estos pueblos (Molina, 2015: 137; Tello y Lucio, 2019).

XI. MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El debate sobre las autonomías ha sido en Ecuador un ámbito de disputa política, no solo en términos de una contraposición a la lógica centralista del Estado unitario, sino también de reivindicaciones federalistas (en algunos casos de corte separatista) principalmente de



sectores provinciales y regionales de la Costa del país (Ojeda, 2000). Demandas sobre una mayor autonomía local, que si bien se profundizaron en el contexto de la crisis económica de 1999, con la promulgación de referéndums autonómicos impulsados por las élites locales, no tuvieron efectos vinculantes posteriores (Burbano de Lara, 2017: 23). No existe en ese sentido, una salvaguarda jurídica para procesar reclamos de autonomías por fuera de lo establecido en el COOTAD.

La defensa de la autonomía asociada a la asignación de competencias, presenta algunas limitaciones relacionadas con la concentración de poder político en la que eventualmente ha incurrido el CNC, órgano multilateral encargado de la asignación de competencias. Si bien este consejo cuenta con la participación de las asociaciones de representantes de los gobiernos subnacionales, cuando la mayoría de los miembros pertenecen al partido de gobierno suelen prevalecer los intereses políticos por sobre las necesidades de los territorios, menoscabando la defensa de autonomía local (Molina, 2015: 268).

COMPETENCIAS LOCALES

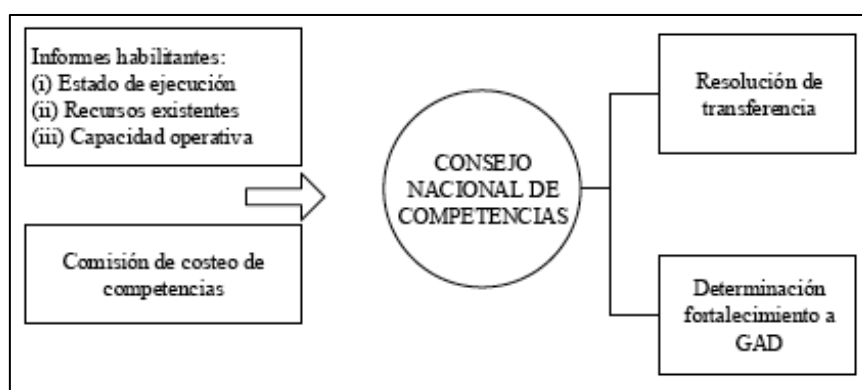
XII. DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL EN FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES

Los dos modelos de descentralización del Ecuador, se diferencian en los mecanismos de asignación de competencias administrativas derivados de sus correspondientes contextos políticos. En la Constitución de 1998 y 2008 se impulsó un proyecto de Estado mínimo de corte neoliberal, donde las competencias y recursos fiscales se transfirieron de manera dispersa y discrecional, con un carácter voluntario y no obligatorio para los gobiernos subnacionales; lógica que la literatura ha categorizado como *descentralización a la carta*. Este mecanismo fortaleció la capacidad de negociación de los gobiernos locales frente al Estado (Molina, 2015: 96; Tello y Lucio, 2019: 322).

Por el contrario, la Constitución de 2008 condensa la propuesta de corte neodesarrollista que reivindica un Estado planificador e inversor, y que bajo un marcado criterio de intervención estatal y centralismo, impulsó un sistema de competencias generales como parte del Plan Nacional de Descentralización, cuerpo normativo donde se establecen los lineamientos, procedimientos (ver Figura 1) y plazos del proceso. La legislación

ecuatoriana define las competencias como “las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector” (COOTAD Art. 113), en función de tres áreas de intervención o sectores: privativos¹², estratégicos¹³ y comunes¹⁴. En términos de la titularidad, las competencias están clasificadas como exclusivas¹⁵ y concurrentes; éstas últimas entendidas en términos de una titularidad que puede corresponder a varios niveles de gobierno, o una gestión compartida en distintos niveles (Molina, 2015; Tello y Lucio, 2019).

Figura 1. Procedimiento para la transferencia de competencias



Fuente: Molina (2015: 170).

El mecanismo para la transferencia de competencias tiene un carácter técnico sustentando en la elaboración de tres informes. A través de distintas entidades se analiza: i) la situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, en términos de talento humano y recursos; ii) la factibilidad económica para la gestión de la competencia, incluida una partida presupuestaria con una justificación territorial; iii) la capacidad operativa de los GAD. Una comisión técnica multisectorial constituida de manera temporal para el proceso, revisa estos informes y prepara un informe adicional sobre el costeo de competencias. En base a los cuatro informes, el CNC identifica los gobiernos

¹² Privativos: defensa nacional, protección interna y orden público, relaciones internacionales, políticas: económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, endeudamiento externo.

¹³ Estratégicos: generación de energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte, refinación de hidrocarburos, biodiversidad y patrimonio genético, espectro radio-eléctrico, agua.

¹⁴ Comunes: educación, salud, relaciones laborales, industrias y productividad, agricultura, ambiente, turismo, cultura, deporte, inclusión social, planificación.

¹⁵ Para los GAD municipales: desarrollo cantonal, planes de ordenamiento territorial, uso de ocupación de suelo urbano y rural, infraestructura de salud y educación, espacios públicos, tránsito y transporte, vialidad urbana, cooperación internacional, catastros inmobiliarios, contribuciones, agua potable, alcantarillado, desechos sólidos.

subnacionales que pueden asumir la competencia y expide la respectiva resolución de transferencia, donde se especifica la naturaleza de las competencias y los recursos financieros que reciben los GAD (Molina, 2015: 169-170).

XIII. PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI

El modelo de descentralización que emergió con la Constitución de 2008, es considerado en cierta forma, como un proceso de recentralización. El período de gobierno 2007-2017 dirigido por el movimiento Alianza PAIS, se consolidó como una propuesta de corte neodesarrollista y neopopulista direccionada a recuperar la figura del Estado como actor principal de la acción pública. Se impulsaron una serie de reformas, incluida la constitucional, que decantó en una arquitectura institucional de carácter centralista, donde la planificación (a través de la SENPLADES) se convirtió en el instrumento de rectoría y control del gobierno nacional sobre las instancias subnacionales. Por iniciativa del gobierno central se configuró una nueva lógica de descentralización de carácter *top-down*, bajo un modelo de transferencias que siguió la secuencia: competencias-administrativas-fiscales-autonomías.

Proceso de recentralización que se evidencia en al menos dos cuestiones. Por un lado, en términos de las relaciones intergubernamentales configuradas alrededor de las transferencias de competencias administrativas y fiscales, se observa una gestión vertical y descendente que no solo fortalece la posición del gobierno central, sino que sobre todo genera una dependencia de las acciones de los gobiernos subnacionales al cumplimiento de los objetivos nacionales, restando su capacidad de autonomía (Molina, 2015: 272).

De otro lado, se observa una mayor presencia del Estado en el territorio mediante una lógica de desconcentración, expresada por ejemplo, en un incremento de infraestructura pública y la ampliación de la provisión universal de servicios estatales. Sin embargo, este modelo deriva en una recentralización de la política pública, limitando las iniciativas territoriales y convirtiendo a los gobiernos locales en simples ejecutores de las políticas (Bastidas, 2017: 97).

ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL



XIV. EMPODERAMIENTO DIFERENCIAL DE LOS ALCALDES

En Ecuador, la figura del alcalde¹⁶ como primer personero de los municipios, ha tenido un rol protagónico en el proceso político del país. A diferencia de las autoridades subnacionales de las provincias como los prefectos (elegidos por voto) y los gobernadores (designados por el ejecutivo), quienes tienen una presencia más discreta en la acción pública territorial, los alcaldes se han caracterizado por desarrollar liderazgos fuertes en sus jurisdicciones y fuera de ellas. Fenómeno que puede entenderse en función de dos cuestiones. Por un lado, históricamente la figura del alcalde ha estado vinculada a las élites políticas y económicas de sus respectivos cantones, dentro de patrones patrimonialistas y clientelares derivados de clivajes coloniales de clase y etnia. Por otro lado, en las últimas décadas el nivel local se ha reivindicado como espacio clave de las transformaciones políticas y económicas del país, por lo que el manejo de los gobiernos locales a cargo de los alcaldes tiene un rol estratégico.

En un sentido dialéctico, los alcaldes han sido actores centrales de los procesos de descentralización, en tanto, las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las instancias subnacionales, se han redefinido en función de la acción de liderazgos locales, a través por ejemplo de demandas de autonomía y recursos, pero también de la innovación de los propios territorios. Y al mismo tiempo, el conjunto de reformas de descentralización hacia los niveles subnacionales, ha incidido en un empoderamiento de los alcaldes, que se ha expresado de manera diferencial en función de las trayectorias y particularidades de los distintos tipos de gobiernos locales.

Así, en los gobiernos de áreas metropolitanas como Quito y Guayaquil, han emergido quizá los liderazgos más importantes con una marcada presencia e influencia a nivel nacional. La concentración de gran parte del electorado nacional en estos territorios y la proyección política, ha incidido para que varios alcaldes se conviertan en perfiles presidenciables, o al contrario, para que algunos candidatos a la presidencia

¹⁶ En el actual COOTAD (Art. 59), la figura de alcalde y alcaldesa, se encuentra definida como la primera autoridad del ejecutivo del GAD, con una serie de atribuciones de carácter legal, jurídico, político y administrativo, otorgándole un alto nivel de concentración de decisión.

posteriormente sean elegidos como alcaldes¹⁷ (Carrión, 2003: 40). En función del fuerte capital político de estos liderazgos, los alcaldes metropolitanos generalmente han encabezado los espacios de oposición a los gobiernos centrales de turno, como el caso de Jaime Nebot (Guayaquil) durante la presidencia del movimiento Alianza PAIS. Además, por las capacidades institucionales de los gobiernos metropolitanos, la figura del alcalde ha tenido una fuerte proyección internacional, dentro de las dinámicas de globalización en que las ciudades han construido relaciones directas con redes y organismos internacionales; este fue el caso de Paco Moncayo (Quito) por ejemplo. El caso de Quito es particular además, por la propia capitalidad de la ciudad, lo que ha determinado que los alcaldes, sea alineados al gobierno central o en oposición, tengan un protagonismo político de carácter nacional.

En el rango de las ciudades intermedias, también se han forjado importantes liderazgos de alcaldes, aunque con un alcance local y regional. La figura del alcalde en estos municipios ha estado muy anclada a las trayectorias territoriales no solo de los cantones sino también de las provincias, compartiendo espacios con los respectivos prefectos. En general, los alcaldes de la región costa se han proyectado en función de una vocación de desarrollo económico, como el caso de Manta, Machala o Babahoyo, por ejemplo. Mientras que en la sierra, la figura del alcalde se ha construido sobre una base de carácter institucional de los gobiernos locales, como en Cuenca, Ambato, Loja, Ibarra, Riobamba, entre otros.

No menos importantes, han sido los liderazgos de los municipios rurales pequeños, especialmente de aquellos alcaldes indígenas, que desde la década del noventa, han promovido modelos de desarrollo local con una fuerte base comunitaria. Experiencias que han incorporado nuevos mecanismos de gobierno como asambleas cantonales, parlamentos indígenas, presupuestos participativos, entre otros, que en última instancia han configurado procesos de innovación democrática. De entre alrededor de una veintena de municipios destacan los liderazgos de Guamote, Cotacachi, Saquisilí, Chordeleg, por citar algunos (MUÑOZ, 1999; Ortíz, 1999; Bastidas, 2017: 89).

XV. DINÁMICA DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALISTAS

¹⁷ El caso de Sixto Durán-Ballén, Rodrigo Paz, Jamil Mahuad, Paco Moncayo, Mauricio Rodas, en Quito. Abdalá Bucaram, León Febres-Cordero, Jaime Nebot, Cynthia Viteri, en Guayaquil.

De acuerdo al COOTAD (Art. 313), los gobiernos autónomos descentralizados contarán en cada nivel con una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. En Ecuador existen tres organismos de asociación de gobiernos subnacionales, el CONGOPE¹⁸ (provincial), la AME (municipal) y el CONAGOPARE¹⁹ (rural).

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), es la entidad que agrupa a los gobiernos locales en el país. Es una de las asociaciones municipales más antiguas de la región, creada en 1941, en el Primer Congreso de Municipios del Ecuador, bajo el nombre de Asociación de Municipios del Ecuador. Fue concebida como un espacio de cooperación intermunicipal para mejorar los asuntos administrativos y de gobierno, así como para apoyar la preparación e impulso de leyes relacionadas con los municipios. En 1942, mediante acuerdo ministerial se aprueban oficialmente los estatutos y en 1966 la asociación es reconocida dentro de la Ley de Régimen Municipal, bajo el actual nombre. Actualmente, la AME se encuentra definida como una instancia asociativa de GAD municipales y metropolitanos, direccionada a promover un modelo de gestión local descentralizado y autónomo, bajo principios de equidad y participación. Se enfatiza la vocación de organismo de representación de los intereses municipales y el sentido de articulación intermunicipal y coordinación intergubernamental (AME, 2023).

Desde su creación, la AME ha condensado la dinámica del sistema de municipios del Ecuador, caracterizado históricamente por una marcada heterogeneidad demográfica y territorial. Hasta mediados de la década del ochenta, la asociación podría definirse como un organismo de segundo grado, con un alto nivel de representación del conjunto de municipio del país, sustentando en el discurso técnico de la modernización de la gestión local. No obstante, a partir de los noventa, la diversidad de las municipalidades ha transformado la capacidad y alcance de articulación de la AME. Por un lado, los

¹⁸ Creado en 1994 bajo el nombre de Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), en 2011 cambió su estatuto y se redefinió como Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Agrupa a las 24 provincias del país, a través de apoyo a las capacidades en ámbitos relacionados con cooperación internacional, ambiente, comunicación, vialidad, riego y drenaje, planificación, fomento productivo, desarrollo de proyectos y descentralización.

¹⁹ El Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) fue creado en 2011. Está organizado a través de un directorio nacional y 24 directorios provinciales.

municipios de Quito y Guayaquil, e inclusive Cuenca, han establecido una relación intermitente, operando en ocasiones al margen de la organización. Mientras que de otro lado, han surgido otro tipo de asociaciones de municipios, de carácter coyuntural, agrupadas alrededor de distintas afinidades de carácter regional o étnico, por ejemplo (Carrión, 1996: 14).

En ese sentido, la AME ha configurado durante las últimas décadas un espacio político, definido a partir del reconocimiento y legitimidad de la asociación frente a los diversos municipios, en función de las asimetrías intermunicipales y de la propia adscripción partidista de los directivos de turno. Frente al marcado carácter local de la política del país y la poca capacidad que ha tenido el sistema de partidos para construir un espacio de representación nacional, instancias como la AME y el CONGOPE, se han convertido en los canales de transmisión de las demandas territoriales hacia el gobierno central (Molina, 2015: 84).

Es evidente la incidencia que ha ejercido la vocación técnica y el rol político de la AME en el proceso de descentralización, mediante el desarrollo e impulso de propuestas y proyectos en distintos momentos del debate, reivindicando el mandato de representación y defensa de los interés municipalistas del organismo (Ojeda, 2000: 121). Así, en el período de discusiones comprendido entre 1998 y la Asamblea de Montecristi que definió la Constitución de 2008, la AME tuvo un rol protagónico en la construcción de la agenda política de la descentralización, en ámbitos de temas administrativos, capacidades institucionales, competencias, entre otros. A través de la articulación y con actores de la cooperación internacional (GTZ) y agencias internacionales (BID, PNUD, USAID, CARE), la AME desplegó en este proceso una importante asistencia técnica a los municipios (Ortíz, 2017: 187).

XVI. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Las mancomunidades y consorcios en Ecuador son una forma de asociativismo intermunicipal, en la cual dos o más Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se articulan para trabajar juntos en la planificación, desarrollo y ejecución de proyectos y programas que benefician a las comunidades involucradas. Los GAD que conforman



mancomunidades o consorcios pueden ser Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquias Rurales. Estas asociaciones permiten a los municipios compartir recursos y conocimientos para lograr objetivos comunes de manera más eficiente y efectiva. La formación de una mancomunidad o consorcio se realiza a través de un convenio intermunicipal, en el que los municipios involucrados establecen las condiciones de la asociación, los objetivos, las responsabilidades y el presupuesto para la ejecución de los proyectos y programas.

Las mancomunidades y los consorcios tienen un organismo de gobierno propio, que se encarga de la toma de decisiones y la gestión de los recursos. Se forman para enfrentar desafíos comunes específicos e impulsar estrategias sobre una base territorial compartida. La Tabla 3 muestra el número de mancomunidades creadas durante la última década en Ecuador y el número de GAD que se han asociado.

Tabla 3. Creación de Mancomunidades y Consorcios en Ecuador

Año	Número de Mancomunidades/Consorcios creados	Número de GAD miembros
2011	6	64
2012	5	51
2013	2	12
2014	2	11
2015	6	41
2016	1	3
2017	7	50
2018	4	15
2019	2	26
2020	1	8
2021	1	3

Fuente: Consejo Nacional de Competencias

De acuerdo al Registro Público de Mancomunidades y Consorcios, hasta el 2021 se habían inscrito 66 asociaciones provinciales, municipales y rurales. Entre los principales ámbitos de competencias y objetos de los convenios se encuentran ámbitos relacionados con cooperación internacional, fomento productivo, sistema vial, gestión ambiental, turismo, soberanía alimentaria, agua potable, manejo de desechos sólidos, gestión del riesgo, por citar algunos (CNC, 2023).

FINANCIACIÓN LOCAL

XVII. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

En los ochenta²⁰, como parte del primer modelo de descentralización, se crearon una serie de instrumentos fiscales y durante toda esta década e inicios de los noventa, se contabilizan alrededor de veinte disposiciones de transferencias desde el gobierno central hacia las provincias y los municipios. Para el caso concreto de los municipios, el FODESEC²¹, era distribuido en un 50% para Quito y Guayaquil, evidenciando su jerarquía en el sistema urbano del país; y el restante 50% para las ciudades capitales de provincias. Adicionalmente, estaba el Fondo de Descentralización, instituido en 1997, como parte de la promulgación de la Ley Especial de Distribución del 15%. Un 70% del fondo se destinaba a los municipios, distribuyendo de este monto, el 10% en partes iguales, el 40% en base a la población municipal y el 50% en función de las necesidades básicas insatisfechas. En general, el primer modelo de descentralización no estructuró un sistema de transferencias en el estricto sentido, sino que se fue conformando en base a varias leyes especiales impulsadas por la presión política de los gobiernos locales. Las transferencias de recursos se caracterizan en este período por un manejo fiscal

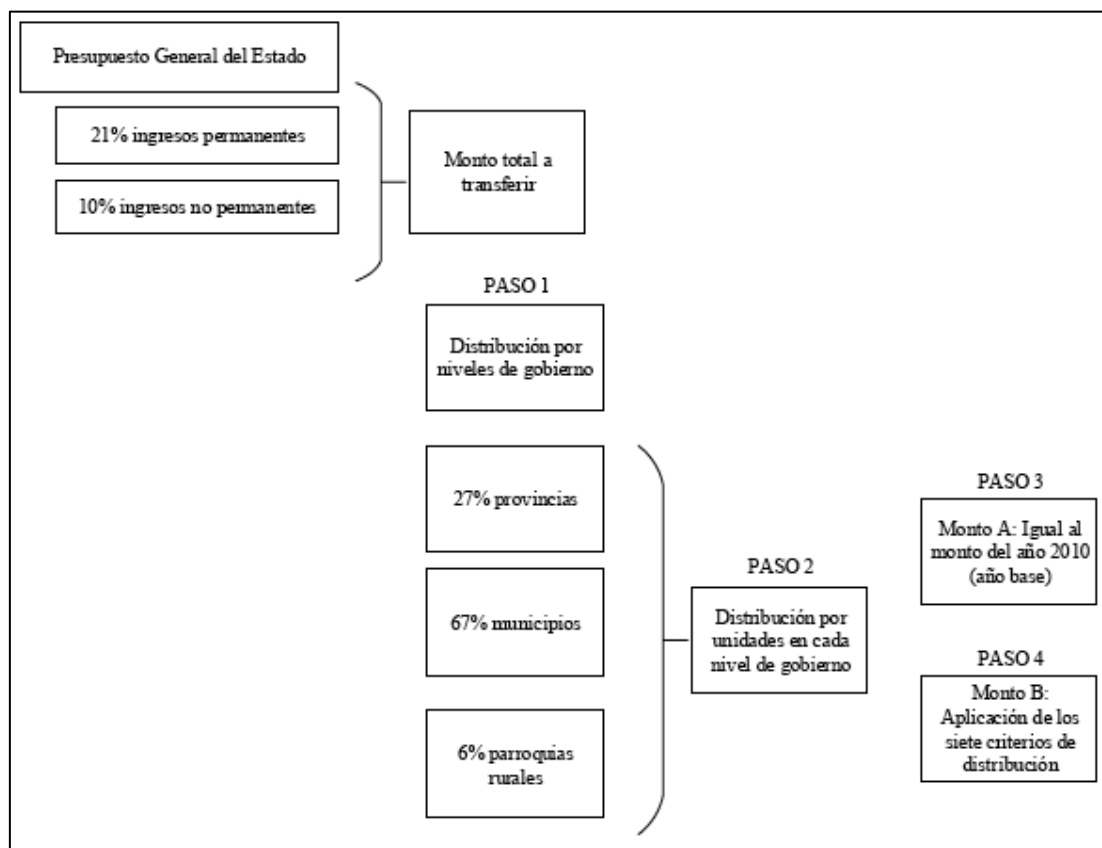
²⁰ Previamente, desde la década del setenta, los gobiernos subnacionales contaban con una asignación proveniente del presupuesto del Estado (FONAPAR), que sin embargo, no tenía un correlato con la capacidad de decisión y autonomía.

²¹ El fondo estaba constituido en base al 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto estatal y por los ingresos del Estado percibidos por concepto de producción y exportación petrolera.

discrecional, sin una clara articulación a transferencias de competencias y con una condicionalidad administrativa flexible²² (Molina, 2015: 91-94)

El segundo modelo de descentralización vigente desde el 2010, evidencia un cambio sustantivo respecto al anterior sistema de transferencias. El COOTAD plantea un “modelo de equidad territorial” en la provisión de bienes y servicios públicos (ver Figura 2), basado en principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial, y en concordancia con las competencias exclusivas de los gobiernos de cada nivel territorial (Art. 188).

Figura 2. Esquema de transferencias del Modelo de Equidad Territorial



Fuente: Molina (2015: 231).

²² Esta lógica derivó por un lado, en el incremento sostenido de las transferencias del gobierno central, que pasaron de un monto equivalente al 1% del PIB en 1993 hasta un 2.70 en 2008. Y de otro lado, en una disminución de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales. Fenómeno que se ha caracterizado en la literatura como *pereza fiscal* de los municipios y provincias.

En función de la procedencia de los fondos, se establecen tres tipos de transferencias:

- a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes²³ para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas;
- b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,
- c) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables (Art. 189).

En términos de distribución, los GAD participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado. Para los consejos provinciales está previsto un 27%, para los municipios y distritos metropolitanos un 67%, y para las juntas parroquiales un 6%. Recursos distribuidos en base a lo establecido en la Ley y a una fórmula de cálculo que pondera criterios tales como, tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD (Art. 192).

En cuanto al procedimiento, para cada ejercicio fiscal, el organismo encargado de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, las transferencias que le corresponden a cada uno de los los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y el COOTAD, de forma predecible, directa, oportuna y automática (Art. 190). Cada cuatro años, el CNC conjuntamente con las instancias de planificación y finanzas, determinarán sobre la base de un estudio técnico, la ponderación de cada de uno de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias y emitirá la resolución respectiva (Art. 197).

A diferencia del modelo anterior, el actual sistema de transferencias fiscales, tiene un criterio de condicionalidad administrativa, regulado en términos del nivel de gasto de los GAD, que busca asegurar que los recursos económicos entregados a los gobiernos

²³ Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados.

subnacionales se utilicen en la ejecución de las competencias exclusivas. Esto permite reducir no solo el desequilibrio fiscal vertical entre el gobierno central y los subnacionales, sino también disminuir los desequilibrios horizontales a través de criterios de distribución (Molina, 2015: 231)

XVIII. FACULTADES DE INGRESO Y GASTO

En términos de ingresos, el sistema de transferencias contempla que los GAD reciban asignaciones del presupuesto general del Estado (Art. 173), así como fondos sin contraprestación provenientes del sector interno, privado y externo, incluyendo donaciones y recursos de cooperación no reembolsable (Art. 174). De igual forma, recibirán una parte de las rentas que el Estado obtiene por la explotación o industrialización de recursos no renovables, según lo establecido por la Constitución, el COOTAD y la legislación sectorial. Esto de manera independiente de la inversión en acciones para restaurar el medio ambiente (Art. 175).

Adicionalmente, los GAD cuentan con una serie de facultades de ingreso (ver Tabla 4) para la autogeneración de recursos, provenientes de impuestos, tasas, contribuciones especiales, venta de bienes y servicios, renta de inversiones, multas, entre otros. Estos ingresos deben guiarse por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Pueden además organizar loterías para obtener ingresos (Art. 172).

Tabla 4. Facultades de ingreso GAD Ecuador

GOBIERNOS	FACULTADES DE INGRESO
Regionales	Crear, modificar o suprimir tasas, contribuciones, recargos y otros para establecer políticas públicas (Art. 179).
Provinciales	Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios y obras que se ejecuten dentro de su territorio (Art. 180).
Municipales	Crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas.

Distritos Metropolitanos	Crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas.
Parroquiales Rurales	Ingresos de la administración de infraestructura comunitaria, cooperación internacional y donaciones.

Fuente: COOTAD

En otro orden de ingresos, los GAD recibirán los recursos generados por el impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, y el impuesto a motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo, administrados por el Servicio de Rentas Internas (Art. 177). La recaudación de los impuestos relacionados con la adquisición, matrícula y rodaje de vehículos será distribuida entre los gobiernos regionales según el domicilio del propietario (Art. 178).

De otra parte, en referencia a las facultades de gasto, las transferencias que el gobierno central hace a los gobiernos autónomos descentralizados se dividen en dos tipos: gastos permanentes y gastos no permanentes. Los GAD pueden usar hasta el 30% de estas transferencias para gastos permanentes, y el 70% para gastos no permanentes relacionados con el ejercicio de sus competencias y planificación. Además, solo el 10% de las transferencias provenientes de ingresos no permanentes pueden destinarse a gastos no permanentes (Art. 198).

INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

XIX. CAMBIOS EN LA AGENDA LOCAL

Dentro de la misma tendencia de América Latina, la acción pública de los municipios del Ecuador evidencia desde la década del noventa, importantes transformaciones derivadas de la doble transición que experimentó el país. Por un lado, la profundización de la democratización instrumentada a través de la descentralización, ha implicado un cambio del rol de los municipios, entendidos tradicionalmente como instancias prestadoras de servicios básicos, hacia una concepción más amplia y compleja de gobiernos locales. De otro lado, los cambios del paradigma de desarrollo, que marcó la urbanización de la región

desde mediados del siglo XX, hacia enfoques de desarrollo local, territorial, humano y más recientemente de desarrollo sostenible, han incidido en la construcción de nuevas agendas de políticas públicas locales.

Como se señaló anteriormente, la dinámica local ecuatoriana se caracteriza por una marcada asimetría territorial, que se concentra en la bicefalia de Quito y Guayaquil y un amplio conjunto de ciudades intermedias y pequeñas, que muestran además diferencias de carácter regional (costa, sierra, Amazonía e insular). Esto ha determinado que las agendas locales presenten trayectorias heterogéneas, dependiendo de las capacidades de los gobiernos locales y la vocación territorial.

En las áreas metropolitanas como Quito y Guayaquil, donde la problemática territorial se había complejizado resultado de una urbanización intensiva y desordenada, la agenda local empezó a transformarse bajo los postulados del desarrollo sostenible, incorporando por ejemplo, cuestiones ambientales, debates sobre hábitat y vivienda, movilidad urbana, gestión del riesgo de desastres y cambio climático. El enfoque de desarrollo humano incidió en nuevas agendas de seguridad ciudadana, inclusión de minorías, lucha contra la violencia de género, entre otras. El gobierno metropolitano de Quito fue el pionero en impulsar una serie de políticas locales en estos ámbitos, que sirvieron como referente para ser replicadas por otros municipios, e inclusive por el Estado, como en el caso de la política de seguridad ciudadana.

Bajo el auspicio de la cooperación internacional, la noción de desarrollo local tuvo una lectura económica focalizada sobre todo en algunas ciudades pequeñas de la región sierra y en contextos rurales. De ahí se desprendieron algunas agendas locales relacionadas con emprendimientos basados en economía social y solidaria, promoción económica de PYMES, turismo sostenible, agroindustria, por citar unos ejemplos.

La política de competencias exclusivas establecidas en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2025²⁴, en cierta forma, recoge las tendencias y trayectorias de

²⁴ Para el 2015 se esperaba estén transferidas las competencias de vialidad, fomento productivo y seguridad alimentaria, gestión de riesgos, tránsito y transporte, infraestructura social (educación, salud, hábitat y vivienda), gestión ambiental y patrimonio natural, cuencas hidrográficas, patrimonio cultural.

los gobiernos locales del país en las últimas tres décadas, y plantea establecer una lógica que otorgue un sentido nacional al rol de los municipios. Sin embargo, el proceso de transferencias ha sido lento y fragmentado, no se ha logrado consolidar el carácter vinculante con el que se definió, lo que ha incidido para que persista un sentido particularista en la construcción de las agendas locales.

XX. ADOPCIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Al inicio del proceso de descentralización en Ecuador, alrededor de la mitad de municipios tenían menos de 25 años, lo que evidenciaba un bajo nivel de desarrollo y capacidades institucionales (Carrión, 2007). Tendencia que se ha mantenido en las últimas dos décadas y que explica, entre otros factores, las dificultades para consolidar un sistema de transferencias de competencias y gestión local eficiente.

La innovación en la gestión de servicios públicos por parte de los gobiernos locales, está condicionada por el nivel de sus capacidades institucionales. Un *ranking* de capacidades (ver Tabla 5) ponderado a través del ICO²⁵, evidencia una concentración de capacidades administrativas y financieras en los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, en concordancia con la trayectoria histórica de estos dos municipios; seguidos de cerca por ciudades intermedias tanto de la región sierra (Ambato, Cuenca, Salcedo), como de la costa (Samborondón, Pedro Carbo).

Tabla 5. Municipios con mayor capacidad institucional

<i>Ranking</i>	Cantón	ICO	<i>Ranking</i> transferencia recursos
1	Quito	100	1
2	Guayaquil	98,73	2
3	Samborondón	96,99	48
4	Ambato	92,45	5

²⁵ Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se impulsó la Estrategia Territorial Nacional, instrumento que guía la gestión del territorio en clave de gobernanza multinivel. Para su implementación se diseñó el Índice de Capacidad Operativa (ICO), mecanismo de seguimiento de la gestión de competencias de los GAD, en términos de planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana (SENPLADES, 2017).

5	Cuenca	88,65	3
6	Salcedo	81,66	57
7	Mocha	75,49	210
8	Pedro Carbo	74,96	69
9	San Pedro de Pelileo	69,45	61
10	El Triunfo	65,69	83

Fuente: Álvarez (2022: 81).

Las cifras muestran una relativa relación proporcional entre el nivel de capacidades institucionales de los municipios y el monto de recursos que reciben por transferencias, lo que se traduce en una baja equidad territorial respecto a la distribución de las rentas (Álvarez, 2022: 82). De otra parte, las capacidades y eficacia de la gestión local de servicios públicos está definida por el nivel de articulación multinivel y de coordinación de las relaciones intergubernamentales, que en el caso de Ecuador, responde históricamente a una desigual presencia del Estado en el territorio (AGUIRRE, 2019). Dinámica que ha profundizado las brechas estructurales existentes en las capacidades de gestión de los gobiernos locales, y que no han podido ser revertidas con las políticas de descentralización.

No obstante, un análisis desagregado da cuenta que el ICO de las ciudades intermedias se mantiene en rangos homogéneos, y que el promedio del índice es mayor que el nacional. Esto puede asociarse a las ventajas comparativas que tienen los territorios intermedios en la innovación de gestión pública (Astudillo, 2021: 108). Precisamente, en términos de nuevos modelos de gestión de servicios públicos, algunas de las innovaciones se han desarrollado en municipios de ciudades intermedias. Así, por nombrar algunos ejemplos, se encuentra el caso de ETAPA Cuenca, empresa que gestiona servicios integrales de telecomunicaciones, agua potable y gestión ambiental, con altos estándares de calidad e innovación. El caso del manejo de residuos sólidos en el gobierno local de Loja, basado en un modelo de gestión participativo (Falconi, 2019). O el caso de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento del cantón Ambato.

De todas formas, en los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, es donde se ha observado una mayor innovación de modelos de gestión, bajo figuras por ejemplo, de empresas públicas para la administración de distintos servicios (agua potable y saneamiento,

vivienda, desarrollo económico, competitividad, turismo, servicios aeroportuarios, etc.); de corporaciones que administran tasas (seguridad ciudadana, registro civil). Si bien el Ecuador no ha tenido una tradición de procesos de privatización de servicios públicos, sin embargo, se han impulsado algunos modelos de alianzas público-privadas para la gestión del agua (Interagua Guayaquil), producción y manejo de espacio público (Fundación Malecón 2000 Guayaquil), gestión ambiental (Corporación Vida para Quito), promoción económica (ConQuito), construcción de infraestructura industrial (PIQ Quito), entre otros.

XXI. ÁMBITOS DE LA GESTIÓN LOCAL QUE EXPERIMENTARON CAMBIOS IMPORTANTES

Como se señaló, la construcción de la agenda territorial en el Ecuador responde a la redefinición de los gobiernos locales, en función de los cambios que el paradigma del desarrollo ha experimentado en las últimas tres décadas. El proceso ha sido heterogéneo, consecuencia de la divergencia de capacidades institucionales locales. Sin embargo, el carácter obligatorio de transferencias de competencias del actual modelo de descentralización, ha delimitado y condicionado la trayectoria de las políticas y gestión local de algunos ámbitos, bajo un criterio concurrente de competencias estratégicas.

Por un lado, la incorporación del derecho a la ciudad en la Constitución del 2008 (Art. 30, 31), plantea una ampliación del desarrollo territorial en clave de sostenibilidad y derechos humanos. Este mandato constitucional impregna de nuevos contenidos al conjunto de políticas locales, pero principalmente a las relacionadas con la vivienda y el hábitat, bajo principios de función social de la propiedad, equidad y participación. En base a los objetivos y lineamientos nacionales establecidos en el COOTAD y la LOOTUGS²⁶, la gestión del territorio se ha ampliado hacia un enfoque de políticas integrales de carácter multidimensional (económico, social, ambiental), lo que ha determinado que los GAD tengan que innovar en el diseño de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, mediante la transversalización de un enfoque de derechos. No obstante, pese a que la inclusión formal del derecho a la ciudad en el marco constitucional, representa un cambio paradigmático no solo en la región sino en el mundo,

²⁶ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

los resultados de las política locales son disímiles y siguen reproduciendo los patrones asimétricos de desarrollo territorial (Pinto et al, 2023; Ruiz, 2021).

Otro de los ámbitos que presenta cambios importantes en la gestión local, es el relacionado con la seguridad ciudadana. El incremento sostenido de la violencia urbana, expresada en delitos contra las personas y la propiedad, y en el deterioro de la convivencia ciudadana, ha determinado que la inseguridad se convierta en una de las problemáticas centrales de la agenda pública local en todo el país. En la década del dos mil, en tanto la seguridad no estaba contemplada como una competencia de los municipios, los gobiernos locales de Quito, Cuenca y Guayaquil, impulsaron una serie de estrategias de seguridad ciudadana, basadas en principios de prevención y participación (vigilancia de espacio público, cámaras de seguridad, apoyo a la Policía Nacional, etc.).

Estas trayectorias locales fueron recogidas como insumos para la promulgación de la Política de Seguridad Ciudadana Nacional (2010-2014). En el actual modelo de descentralización, la seguridad está definida como una competencia concurrente, en la que los gobiernos locales están encargados de coordinar la formulación y ejecución de políticas locales, conjuntamente con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados. Esto ha impulsado el desarrollo de una serie de instrumentos de gestión en términos normativos (leyes y ordenanzas), organizativos (consejos de participación), económicos (tasas) y de información (observatorios de seguridad), para abordar la complejidad de la gobernanza de la seguridad (Córdova, 2018). No obstante, el país enfrenta en esta década una escalada de violencia asociada a una mayor penetración del crimen organizado, concretamente narcotráfico, en tal razón, las estrategias de gestión se están redefiniendo en función de una seguridad pública anclada al Estado central.

CONCLUSIONES

El proceso de descentralización en Ecuador se ha estructurado alrededor de dos modelos institucionales plasmados en las Constituciones de 1998 y 2008, respectivamente. El análisis del conjunto de reformas políticas, fiscales y administrativas sobre las que se forjaron estos modelos, evidencia marcadas diferencias no solo en términos de su instrumentación, sino de los paradigmas de desarrollo desde fueron concebidos. No



obstante, la descentralización y en un sentido más amplio la reforma del Estado, debe ser entendida como un proceso continuo, cuya trayectoria responde a una dependencia de sendero de factores estructurales de orden social, político y territorial. Los cambios y rupturas implícitas en la transición democrática de 1979 y en las reformas de 1998 y 2008, representan de esta manera, coyunturas críticas de un proceso dialéctico de centralización-descentralización, que constantemente ha redefinido las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Entendiendo que el objetivo central de las políticas de descentralización en el país ha sido la reconfiguración territorial bajo principios de equidad, sostenibilidad y participación, los resultados de las reformas presentan una relativa transformación. Si bien se evidencian importantes avances en términos de autonomía y transferencias de competencias por ejemplo, sin embargo, persisten problemas relacionados con el equilibrio fiscal o la falta de articulación territorial. La descentralización se ha pensado en términos multinivel, pero en la práctica se observa una dinámica que gira en torno a los gobiernos municipales, en detrimento de lo regional y lo parroquial.

El rol protagónico que los gobiernos municipales han ostentado históricamente, es un factor clave para entender y explicar la trayectoria y resultados de la descentralización en el Ecuador. Como se ha observado, la construcción de la agenda local durante las últimas cuatro décadas, responde a una dinámica que opera en dos sentidos. Por un lado, desde una lógica *top-down*, el diseño institucional de la descentralización ha establecido la transferencia de un conjunto de competencias exclusivas y concurrentes, que en cierta forma han condicionado la agenda de los municipios. Pero de otro lado, en el contexto de las configuraciones territoriales contemporáneas, los gobiernos locales han experimentado también una redefinición de sus roles y una ampliación de sus capacidades operativas y de innovación, lo que ha permitido impulsar en un sentido *bottom-up*, nuevas agendas de políticas.

En ese sentido, es evidente que la descentralización ha incidido en un mayor empoderamiento de las municipalidades, reivindicado su condición territorial estratégica frente a la democratización y al desarrollo. Pero al mismo tiempo, este mismo fortalecimiento de los gobiernos locales, ha condicionado la posibilidad de estructurar un

proyecto territorial equilibrado y de alcance nacional. En definitiva, las políticas de descentralización en el Ecuador, no han logrado revertir el sentido antagónico y excluyente con el que históricamente se han construido las categorías de lo nacional y lo subnacional.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

Bibliografía

- Aguirre, Luz María (2019). *La articulación multinivel y su efecto en la eficacia de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador durante los años 2010-2018*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME (2023). <https://ame.gob.ec/> (web visitada en marzo 2023).
- Astudillo, Alejandro (2021). *Descentralización en ciudades intermedias del Ecuador: un análisis desde la capacidad estatal 2016-2018*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- Araujo, María del Carmen (1996). *Descentralización fiscal: el caso de Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- Álvarez, Rosa (2016). *Las mancomunidades y consorcios públicos como mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Álvarez, Silvia (2022). *Gubernamentalidad y administración territorial: La descentralización en el Ecuador 2010-2016*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Barrera, Augusto (1999). *Ecuador: un modelo para (des)armar. Descentralización, Disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: VECO, ILDIS, Abya-Yala.
- Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, 175-206. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Bastidas, Cristina (2017). “La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central”. En Cristina, Bastidas, Agustín Burbano de Lara y Santiago Ortiz, *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 83-111. Quito: GIZ.
- Bastidas, Cristina, Agustín Burbano de Lara y Santiago Ortiz (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: GIZ.
- Bermúdez, Nury, Santiago Cabrera, Andrea Carrión, Santiago del Hierro, Julio Echeverría, Henri Godard y Raúl Moscoso (2016). “La investigación urbana

- en Ecuador (1990-2015): cambios y continuidades”. En Pascale Metzger, Julien Rebotier, Jérémy Robert, Patricia Urquieta, Pablo Vega (Eds.), *La cuestión urbana en la Región Andina. Miradas sobre la investigación y la formación*, 117-173. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Burbano de Lara, Agustín (2017). “Los procesos de descentralización y autonomía en la región Andina y sus trayectorias. Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. En Cristina Bastidas, Agustín Burbano de Lara y Santiago Ortiz, *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 7-81. Quito: GIZ.
- Campaña, Joffre (2007). “El proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico. Una aproximación al buen gobierno”. En Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, 341-372. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Carrión, Fernando (1996). *Gobiernos locales y descentralización*. Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social, 9. Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Carrión, Fernando (2003). “La descentralización en América Latina: una perspectiva comaprada”. En Fernando Carrión (Ed.), *Proceso de descentralización en la Comunidad Andina*, 15-46. Quito: FLACSO Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Carrión, Fernando (2007). “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador”. En Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, 207-224. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comps.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, 33-50. Quito: FLACSO Ecuador, InWEnt, SENPLADES.
- Carrión, Fernando (1999). “La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (7), 27-31.
- Consejo Nacional de Competencias - CNC (2019). *Evaluación del proceso de descentralización y gestión competencial 2011-2017. Informe Ejecutivo*. Quito: CNC.

- Consejo Nacional de Competencias - CNC (2023).
<http://www.competencias.gob.ec/mancomunidades-y-consorcios-inscritos/> (web visitada en marzo 2023).
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (2010).
- Córdova, Marco (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana de Bogotá y Quito*. Quito: FLACSO Ecuador, Universidad del Rosario.
- Córdova, Marco (2011a). “Quito: Gobernanza metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio”. En Fernando Carrión y Manuel Dammert (Coords.), *Quito: un escenario de innovación*, 133-167. Quito: OLACCHI.
- Córdova, Marco (2011b). “Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador”. En Varios autores, *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, 263-281. Quito: FLACSO Ecuador, Contrato Social por la Educación.
- Córdova, Marco (2015). “Descentralización e institucionalización del sistema de partidos en contextos locales. Bogotá y Quito en perspectiva comparada”. Documento de trabajo. FLACSO Ecuador.
- Donoso, Rosa (2009). “El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: la gestión desconcentrada”. En *Quito, desarrollo par`a la gente. Tomo I. Región, Gestión, Ambiente, Economía, Participación*, 25-65. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.
- Erazo, Luis Carlos y Lorena Chamorro (2019). “Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada”. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (65), 71-91.
- Falconi, Constanza (2019). *Fallas en la implementación de políticas ambientales de manejo de residuos: Análisis comparado en Quito y Loja, Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- Falleti, Tulia G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frank, Jonás (1999). “Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador”. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (8), 38-46.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano (2016). *Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Gangotena, Raúl (1995). “El proceso de Descentralización en Ecuador”. En Jorg-Werner Hass y Alex Rosenfeld (Eds.), *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana, Vol. 3, 131-193. Quito: GTZ, PGU.
- García, Fernando (2008). “Gobernar en la diversidad: reconstrucción y reivindicación de la descentralización en el Ecuador”. En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comps.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, 231-252. Quito: FLACSO Ecuador, InWEnt, SENPLADES.
- Hurtado, Edisón (2007). “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes”. En Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, 263-292. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Mantilla, Sebastián (2011). “Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador”. En Jaime Erazo (Coord.), *Gobierno de las ciudades andinas*, 199-264. Quito: FLACSO Ecuador, AECID.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978- 1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Molina, Ana (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Montaño, César (2013). “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”. *Retos*, 3 (II), 55-75.
- Muñoz, Juan Pablo (1999). “Indígenas y gobiernos locales: Entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal”. En Mauro Hidalgo et al., *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, 39-62. Quito: Abya-Yala.
- Observatorio de Igualdad de Género (2015). *Leyes de Cuotas y Paridad de Género en la Política en Ecuador*. Observatorio de Igualdad de Género. <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/ecuador-12>.
- Ojeda, Lautaro (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Ortiz, Santiago (1999). “Participación ciudadana y desarrollo local”. En Mauro Hidalgo

et al., *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, 63-83. Quito: Abya-Yala.

Ortíz, Santiago (2007). “La frontera interior: reflexiones sobre una relación conflictiva”. En Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, 293-307. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.

Ortíz, Santiago (2017). “Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008”. En Cristina, Bastidas, Agustín Burbano de Lara y Santiago Ortiz, *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 113-209. Quito: GIZ.

Oyervide, Fernando (2012). “La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?”. *Retos*, 3 (II), 95-104.

Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD.

Pachano, Simón (2008). “Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador”. En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comps.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, 145-162. Quito: FLACSO Ecuador, InWEnt, SENPLADES.

Peláez, Víctor (2015). *Descentralización fiscal en Ecuador 2007-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.

Peña, Diego (2003). “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio de investigación”. En Fernando Carrión (Ed.), *Proceso de descentralización en la Comunidad Andina*, 309-340. Quito: FLACSO Ecuador, OEA, Parlamento Andino.

Peñafiel, Pryanka (2015). *Proceso de descentralización de Ecuador: 1998-2015*, Tesis de licenciatura. Quito: Universidad de los Hemisferios.

Peralta, Patricio (2023). Elecciones 2023: 49 mujeres fueron elegidas para dirigir alcaldías y prefecturas. Radio Pichincha.

<https://www.radiopichincha.com/elecciones-2023-49-mujeres-fueron-elegidas-para-dirigir-alcaldias-y-prefecturas/> (web visitada en marzo 2023).

- Pinto, Vanessa, Marco Córdova & Diana Bell (2023). “The right to the city and contemporary housing policy in Ecuador”. *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2023.2180491.
- Rousseau, P., Álvarez, K., & Bernal, M. E. (2017). *Financias Subnacionales en el Ecuador 2000-2014*. Quito: Banco del Estado.
- Ruiz, Lucía (2021). *El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador*. Tesis doctoral, Quito: FLACSO Ecuador.
- Sabando-Mendoza, Estela y Medardo Sabando-Garcés (2021). “Mancomunidad para el desarrollo territorial?”. *Journal Business Science*, 2 (I), 51-64.
- SENPLADES (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sosa, Ximena (2020). “La participación política de las mujeres en Ecuador 1998-2020”. En Varios autores, *Antología de la Democracia Ecuatoriana 1979-2020*, 365-393. Quito: Instituto de la Democracia, CNE.
- Suing, José (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja: Editorial UTPL.
- Tello, Karina y Ángel Lucio (2019). “Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?”. *Revista CAP Jurídica Central*, (4), 297-342.
- Torres, Víctor Hugo (2019). “Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador”. *Mundos Plurales*, 6 (2), 111-137.
- Vallejo, René (2009). *Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- Vázquez, Caridad (2015). “La descentralización: Un camino al desarrollo territorial”. En Diego Martínez y Patrick Clark (Coords.), *Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*, 61-76. Quito: Abya-Yala.
- Verdesoto, Luis (2001). *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*. Quito: Ediciones Abya-Yala.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.