

Marco Morales Tobar, coord., *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012, 310 pp.

Daniela Estefanía
Erazo Galarza*

La obra *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador* es una investigación en la cual se compilan las nociones principales acerca del nuevo sistema de organización territorial vigente en el Ecuador desde la expedición de la Constitución de 2008, con la que se reestructura la concepción clásica de descentralización antiguamente concebida en el Ecuador.

El nuevo modelo constitucional concibe al país como un “Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente,

unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”, conforme reza el artículo 1 de la Constitución de la República, implementa el derecho del buen vivir como objetivo fundamental de la organización estatal y la figura de la planificación como medio para su obtención. A partir de esta concepción, los autores toman como referencia el modelo actual y estructuran una obra que, a más de ser un gran aporte para el mundo jurídico, permite detectar de forma completa los principales problemas sociales, económicos y estructurales que la descentralización implica en la actualidad.

La obra desarrollada en seis temas comprende un estudio detallado en el cual se evidencia el ordenamiento jurídico, la doctrina y, finalmente, la realidad práctica en torno a la temática tratada. En este sentido, debo destacar la labor investigativa y sistemática de los autores al momento de diseñar el presente estudio, ya que no solo se limitan a enunciar el modelo conceptual que bordea la descentralización, sino además emiten conclusiones que ponen en debate la eficacia de la nueva organización territorial y modelo de descentralización en el Ecuador.

Bajo este esquema, Marco Morales Tobar y Marco Morales Andrade dedican el primer artículo denominado “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador” al análisis del marco constitucional de la organización territorial y el modelo de descentralización vigente, haciendo énfasis en un primer momento en los principios constitucionales y legales, específicamente del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expe-

* Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador.

dido en el año 2010, que delinear el régimen seccional autónomo ecuatoriano.

De esta forma, a criterio de los autores, al ser los principios los pilares básicos del ordenamiento jurídico, estos tienen que ser abiertos, permitiendo a la doctrina su desarrollo paulatino; critican el hecho de que, a pesar de que en la Constitución se determinen principios amplios, en el COOTAD estos principios pasan a ser determinados y definidos, cerrando cualquier posibilidad de maleabilidad del Derecho. Los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, son definidos y enmarcados por los autores tomando como base la actual organización territorial y modelo de descentralización. Además, de forma clara enumeran los sistemas de organización territorial, haciendo énfasis en sus principales características y en la problemática que cada uno de estos conlleva, concluyen que el sistema que rige en el Ecuador es el de un Estado Unitario. Analizan el tema de las competencias tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados, ante lo cual sostienen que existe una deficiente regulación por parte del constituyente que da lugar a variadas interpretaciones.

Finalmente, concluyen que el nuevo modelo de descentralización no es una tarea fácil, ya que actualmente encuentra muchos problemas, como por ejemplo la falta de una cultura de unidad, la desigual distribución de los recursos y la deficiente asignación de competencias que tanto la misma Constitución como el COOTAD establecen. De esta forma, sostienen que el gran desafío de lograr una verdadera y armónica descentralización está en manos de la ciudadanía, pero principalmente del Consejo Nacional de Competencias y de la Corte Constitucional al momento de dirimir los conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado y órganos establecidos en la Constitución.

El segundo tema que se aborda en la obra es “El nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados”, suscrito por Christian Pino Garrido, quien desarrolla un tema específico y de suma importancia para el modelo de descentralización, como son las transferencias de los recursos fiscales desde un marco constitucional y legal. El autor hace referencia en un primer momento a los antecedentes de la descentralización en el Ecuador, señalando a la Constitución del año 1945 como aquella en la cual ya se comienzan a observar ciertas aspiraciones de autonomía administrativa, mientras que en la Constitución del año 1979 se establece por primera vez la necesidad de aplicar un esquema de administración descentralizada, iniciando desde ahí, a su criterio, un proceso cada vez más intenso y desordenado de transferencias de recursos del Presupuesto General del Estado a las entidades del Régimen Seccional Autónomo en un porcentaje del 15 %. La expedición de la Ley de Distribución del 15 % trató de establecer criterios de distribución equitativa de los recursos, lo cual se constituyó en un gran avance para

el desarrollo económico de estos niveles de gobierno, atendiendo las condiciones sociales y territoriales. Sin embargo, en su criterio este sistema tenía muchas falencias como la desigual distribución de recursos entre las municipalidades, lo que se daba principalmente por la falta de diferenciación de trato que existía entre ciudades grandes como Guayaquil y Quito, respecto de las demás ciudades del país, dando lugar a la falta de cumplimiento de objetivos provinciales.

El autor además analiza la problemática de otras transferencias que se realizaban a favor de los gobiernos autónomos descentralizados como lo eran el Fondo de Desarrollo Seccional y el Fondo de Desarrollo Provincial. Sostiene que en términos generales el sistema se componía de 19 leyes de diversas características y objetivos, de las que ninguna de ellas asignó o descentralizó nuevas competencias a los gobiernos subnacionales. A base de estas consideraciones, manifiesta que una de las preocupaciones del constituyente en el año 2008 fue el establecimiento de un nuevo modelo de descentralización. Además se expidió el COOTAD, norma que regula el procedimiento para el cálculo y distribución anual de los recursos. En la Constitución de Montecristi se estableció que los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarían al menos del 15 % de los ingresos permanentes y al menos del 5 % de los ingresos no permanentes del Gobierno Central. De esta forma se uniformó el criterio de distribución tomando en consideración el tamaño y la densidad de la población, las necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población y los logros en el mejoramiento de los niveles de vida. Con estos criterios, el autor concluye que el nuevo modelo de descentralización ha dado pasos de suma importancia para la consolidación de gobiernos locales que cuenten con fuentes de financiamiento que efectivamente les permitan cumplir sus fines y que aseguren a los ciudadanos en el territorio gozar de un conjunto de bienes y servicios de calidad, en cualquier parroquia rural, municipio y provincia del país.

El *tercer tema* denominado “La descentralización participativa: entre la utopía social y la praxis jurídica”, realizado por Ivonne Stephanie Dávila, analiza al nuevo modelo de descentralización tomando como base central el tema de la participación ciudadana como elemento fundamental de su efectivización. Al respecto, la autora define la descentralización participativa como aquel proceso de desconcentración del poder bajo la observancia de la ciudadanía como veedora social. De forma muy dinámica, hace referencia al problema que ha traído el poder compartido entre el Estado y el pueblo, y, a partir de ello, plantea la indispensabilidad de la participación ciudadana para la consolidación del Estado, en razón de que se constituye en una estrategia democrática para enfrentar las demandas sociales. Frente a este hecho, se plantea como interrogante central hasta qué punto el ejercicio del derecho ciudadano deja de ser una utopía social y se convierte en práctica efectiva.

Para dar respuesta a esta interrogante, la autora, en primer lugar, se refiere a los

paradigmas de la reforma del Estado y la descentralización, sus antecedentes y su influencia en el caso ecuatoriano, en el que analiza los postulados de las corrientes neo-liberal y democratizante; tomando como referencia a dos autores como Montesquieu y Tocqueville, manifiesta que las ideas de descentralización se consolidaron en Latinoamérica en la década de 1980 y 1990. En segundo lugar, se refiere a la nueva legislación ecuatoriana que regula y determina la descentralización participativa, en la cual desarrolla los puntos discrepantes y de convergencia entre estos dos derechos, emitiendo como conclusión final la necesidad de que, para la expedición de políticas públicas, los ciudadanos se conviertan en actores de participación. En este sentido analiza los cambios constitucionales comparando la Constitución de 1998 con la de 2008, los mismos que relaciona con la expedición del COOTAD y de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social.

Finalmente, elabora un estudio acerca de la nueva perspectiva de la gestión pública, la cual tiene como principios: el regreso del Estado a las funciones básicas, involucramiento de la sociedad civil en la administración pública, adopción de los principios del mercado, descentralización y delegación de competencias, focalización de la gerencia, *rightsizing government*, institucionalización del gobierno electrónico y otras nuevas tecnologías. Recalca la importancia del ciudadano para la nueva gestión pública, respecto a la cual señala que se asegura la democratización de la gestión para la prestación de servicios públicos de calidad. Destaca además la importancia de la planificación para el nuevo enfoque de la gestión pública.

De lo manifestado, la autora concluye sosteniendo que la descentralización es vista hoy en día como un proceso democratizador que debe ir acompañado de la gestión pública, en el cual los ciudadanos sean actores fundamentales de su efectivo desarrollo a través de la participación ciudadana.

Bajo la denominación “La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)”, se ubica el cuarto tema de análisis, cuyo autor es Sebastián Espinosa, quien analiza cada uno de los distintos niveles de gobierno existentes actualmente en el Ecuador, para lo cual comienza refiriéndose a la organización territorial del Estado, sobre lo que resalta la importancia de acercar su gestión a los ciudadanos. De forma general, trata el tema del ejercicio de las competencias de los organismos que conforman el Estado, las cuales a su criterio se circunscriben a un espacio territorial, dentro del que la organización del territorio se orienta a la consecución de objetivos nacionales establecidos principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo.

Considera que el marco constitucional actual y el nuevo COOTAD establecen cuales son los distintos niveles de gobierno, así como también definen cada una de sus diversas competencias; al respecto en el artículo 242 de la Constitución de

la República se determina que la organización territorial del Estado se conforma por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, al tiempo que reconoce la constitución de regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población. Se refiere dentro de la categoría de regímenes especiales a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y plurinacionales, esto último a base de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución de la República, ya mencionado líneas atrás, en el que se determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, *intercultural*, *plurinacional* y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Describe cómo en la Constitución se crean las regiones autónomas, los distritos metropolitanos, así como también se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.

Una vez definido el tema de la organización territorial, el autor analiza a los niveles de gobiernos determinados tanto en la Constitución como en el COOTAD reconocidos como gobiernos autónomos descentralizados como son las juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y los consejos regionales. De estos, los gobiernos de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas, mientras que las juntas parroquiales poseen facultades reglamentarias. Por otra parte, en el COOTAD se les reconoce autonomía política, administrativa y financiera.

Una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 2008, que destaca el autor, es la creación de las regiones, las cuales, a pesar de haber sido duramente criticadas por expertos en el tema de descentralización, tienen un amplio camino por recorrer por cuanto apuntan a la integración de la gestión de territorios horizontalmente y equilibradamente agrupados, con el objetivo principal de fortalecer un desarrollo territorial equitativo. Sobre esta base analiza sus principales roles, los requisitos para su conformación, su importancia, sus órganos de gobierno, su mecanismo legal de regulación como es el caso del estatuto, el cual será la norma institucional que establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional, su sede, así como también la identificación de sus bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de sus competencias.

De igual forma analiza las competencias de los gobiernos provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales (gobierno distrital metropolitano, circunscripciones territoriales indígenas, Consejo de Gobierno de Galápagos), haciendo alusión principalmente a sus roles, sus competencias y su conformación. Todo esto finalmente lleva al autor, de forma crítica y fundamentada, a establecer los puntos de quiebre más críticos de esta asignación de competencias, señalando como ejemplo el caso de los gobiernos de los distritos metropolitanos, los cuales de alguna

manera entran a absorber ciertas competencias de los niveles de gobierno provinciales y regionales.

Dentro de la misma línea de análisis, se encuentra el quinto artículo de este libro denominado “Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano”, escrito por Gustavo Bedón Tamayo, quien inicia su análisis relatando los antecedentes de la descentralización en América Latina que, en su criterio, tuvo dos momentos: la primera fase en la década de 1980 e inicios de 1990, la cual obedeció a un imperativo reduccionista, donde las reformas económicas respondieron a una orientación financiera cuyo objetivo era lograr estabilidad macroeconómica y dismantelar el Estado desarrollista; la segunda fase por su parte, tiene lugar en los años de 1990, en que se reorienta la anterior reforma y se refuerzan las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Ya en la época actual, aún bajo la influencia de la segunda fase, se ha tratado de dar mayor protagonismo a la descentralización; sin embargo, se evidencia que todavía existen rezagos de la primera fase. El Ecuador a finales de la década de 1990 implementó importantes procesos de reforma, como lo fue la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, las reformas constitucionales de 1998 y finalmente la expedición de la Constitución de 2008.

Bajo estos antecedentes, el autor realiza un análisis profundo de la evolución jurídica que ha tenido tanto la descentralización como el Sistema Nacional de Competencias en el Ecuador, destacando cómo la diferenciación de competencias entre el gobierno central y los gobiernos seccionales se plasma en la Constitución de 1998, lo cual se constituyó en un importante paso para que más adelante se establezca el nuevo modelo de descentralización en el país. Sobre este hecho, el autor además denomina a la década de 1998-2008 como “la década perdida”, en razón de que existieron muchas competencias que resultaron inejecutables, por la ausencia de recursos económicos para su financiamiento, que en lo principal se dio por las siguientes razones: el divorcio entre lo técnico y lo político, la descentralización no fue un proyecto del país, no hubo una apropiación local del proceso con la ciudadanía, no se crearon modelos de gestión descentralizada, existió excesivo peso de recursos financieros en el proceso, la individualidad en el modelo de descentralización y la falta de institucionalidad debida.

Más adelante se analiza el actual sistema de competencias, haciendo alusión en primer lugar a la descentralización administrativa, por cuanto el Ecuador es un Estado unitario, en el cual la descentralización es la forma administrativa de gobernarse. Por otra parte, el autor sostiene que la descentralización es una herramienta fundamental para el desarrollo, ya que influye en la organización del Estado para el cumplimiento de sus fines sociales. Manifiesta que, conforme lo dispuesto en la Constitución, la descentralización es un principio de la administración pública, por lo que destaca la

importancia de la descentralización territorial, ya que la asignación de competencias a los gobiernos regionales, provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales del Ecuador se puede lograr a través de la descentralización de las mismas en razón del territorio, siendo un proceso obligatorio, progresivo y definitivo.

Finalmente, el autor analiza el sistema nacional de competencias, haciendo referencia a su problemática y a las instituciones encargadas de su efectivización. Sobre lo cual, como conclusión, argumenta que tanto la descentralización como el sistema nacional de competencias ayudan a recuperar el rol integral del Estado en base la noción de Estado constitucional de derechos y justicia social.

Como último estudio de esta obra, se encuentra el sexto tema titulado “Régimen tributario de los gobiernos autónomos descentralizados en el marco del COOTAD”, cuyo autor es Hernán Batallas, quien destaca la ampliación de la asignación de competencias en materia tributaria a estos niveles de gobierno a partir de la expedición de la Constitución de 2008 y del COOTAD, en la cual no solo se les atribuye potestades recaudatorias sino además tributarias, para la creación y regulación de tributos. Así, el autor comienza su análisis definiendo los principios constitucionales tributarios a saber: principio de legalidad, principio de igualdad y capacidad contributiva, principio de generalidad, principio de equidad y principio de no confiscatoriedad. Además se refiere de forma general a las nociones doctrinales de los tributos, destacando su importancia para los Estados y sus diferentes niveles de gobierno, posteriormente analiza los elementos de los tributos, sosteniendo que el hecho generador es el elemento de mayor importancia, por cuanto da lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

Para una mejor comprensión de los lectores, el autor de forma sistemática enumera la clases de tributos que existen y que son manejados por los gobiernos autónomos descentralizados, enfatizando que los impuestos son los tributos que mayores recursos generan a las arcas fiscales, y en los que se destaca la aplicación del principio de legalidad, ya que para su creación, modificación, supresión y extinción se necesita de una ley sancionada por el órgano legislativo. En cuanto a las tasas y contribuciones especiales, estas son creadas por los gobiernos autónomos descentralizados a través de las respectivas ordenanzas, proceso normativo que debe observar los principios constitucionales tributarios. De esta forma, estos niveles de gobierno recaudan impuestos para su propia financiación, así como de tasas y contribuciones especiales, cuya creación y regulación se les atribuye por mandato constitucional.

Ahora bien, los tributos recaudados por los gobiernos autónomos descentralizados como parte del ejercicio de su autonomía financiera les permiten percibir ingresos constantes para el sostenimiento de los gastos sociales. Para concluir, el autor define y se refiere a las principales características de cada uno de estos tributos, y llega a determinar que los impuestos que recaudan los gobiernos autónomos descen-

tralizados son: impuestos sobre la propiedad (impuesto sobre la propiedad urbana, impuesto sobre la propiedad rural e impuesto sobre los vehículos); impuestos a la transferencias (impuesto de alcabalas, impuesto a las utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos); e impuestos sobre las actividades económicas (impuesto de matrículas y patentes, impuesto a los espectáculos públicos, impuesto al juego e impuesto del 1,5 sobre los activos totales).

Las tasas que regulan y recaudan los gobiernos autónomos descentralizados son las siguientes: a) Aprobación de planos e inscripción de construcciones; b) Rastro; c) Agua potable; d) Matrículas y pensiones escolares; e) Recolección y aseo público; f) Control de alimentos; g) Habitación y control de establecimientos comerciales e industriales; h) Servicios administrativos; i) Alcantarillado y canalización; y j) Otros servicios de cualquier naturaleza. Mientras que las contribuciones especiales que también regulan y recaudan son: a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; b) Repavimentación urbana; c) Aceras y cercas; d) Obras de alcantarillado; e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; f) Desección de pantanos y relleno de quebradas; g) Plazas, parques y jardines; y h) Obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

De las consideraciones expuestas, el autor concluye que, con la expedición de la Constitución del año 2008 y del COOTAD en el año 2010, el país dio un importante paso para el reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía y descentralización del Estado a través de sus múltiples gobiernos a quienes se les asignaron nuevas y amplias competencias, que plantean una verdadera autonomía tributaria. Sin embargo, a pesar de los positivos avances, todavía se evidencia la falta de una simplificación tributaria que permita al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados seguir percibiendo recursos económicos con menor cantidad de tributos, y, de esta forma, fortalecer el principio de eficiencia a través del ahorro que genera el sostenimiento de excesivas cargas tributarias en pro no solo de las diversas administraciones tributarias sino además de los propios contribuyentes.

De todos los temas analizados en la presente recensión se colige una sólida obra que define y describe dinámicamente el proceso de descentralización que el Ecuador ha tenido desde décadas atrás, desembocando finalmente en el nuevo modelo vigente, el cual se plantea como un reto tanto para el gobierno central como para los gobiernos seccionales, en el que la participación ciudadana tendrá un papel fundamental. Considero que en el libro estudiado se abordan los temas más importantes tanto del nuevo modelo de descentralización como también del Sistema Nacional de Competencias, lo cual brinda un significativo aporte al mundo jurídico del Ecuador.