

Seminario Internacional

Gobierno de las ciudades latinoamericanas

1 y 2 de marzo de 2011
Hemiciclo de Flasco - Quito, Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Informes: FLACSO Ecuador • La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • Pña. 323 8888 [ext. 2920/2921] • flasco@flasco.org.ec • gtorres@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec




**PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS
DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN ECUADOR**


SEBASTIÁN MANTILLA BACA




**SEMINARIO INTERNACIONAL
GOBIERNO DE LAS CIUDADES
LATINOAMERICANAS**

QUITO, 1 Y 2 DE MARZO 2011

- 
- La «democracia», desde de la antigua Grecia -época en la que empieza a tratarse como una de las diferentes formas de gobierno- hasta el día de hoy, sigue siendo un término no solo de discusión sino de disputa y confrontación
 - De las distintas formas de gobierno (timocracia, oligarquía, democracia y tiranía), la democracia fue vista como una alternativa porque **contribuía a producir un mejor tipo de individuo y sociedad**
 - En la actualidad, no hay gobernante, presidente o primer ministro que no hable de democracia. Algunos, pese a ser escasamente democráticos, recurren a ella para legitimar acciones de gobierno, reformas o cambios aparentes

- 
- Transcurridos más de 30 años de "retorno a la democracia" en Ecuador y la región Andina, los términos "transición" o "consolidación" comienzan a perder sentido con la reinstauración de regímenes autoritarios.
 - ¿Hasta qué punto la aprobación de leyes y normas, así como la incorporación de cambios institucionales, fortalecen la democracia?
 - ¿Qué factores son los claves al momento de fortalecer la democracia a nivel nacional y a nivel local en particular?

- 
- Esas y otras cuestiones voy a tratar de abordar en esta ponencia, contextualizando con los ejes de un estudio que meses atrás hiciera sobre el proceso reciente de reforma del Estado en Ecuador y de los cambios promovidos tras la aprobación de la Constitución del 2008 y varias leyes como el COOTAD y la Ley de Participación Ciudadana

Temas a tratar



1. Reforma del Estado en Ecuador
2. Nueva organización territorial
3. Descentralización, competencias y espacio de los gobiernos locales
 1. Sistema Nacional de Competencias
 2. Tipos de competencias y facultades
4. La participación ciudadana
5. Conclusiones

1. Reforma del Estado



- Tras la aprobación de la Constitución en septiembre del 2008, se entró en un proceso de reforma del Estado que buscó fundamentalmente lo siguiente:
 - Delimitar de mejor manera el rol del Estado, así como cada uno de sus niveles de gobierno.
 - Fortalecer capacidad rectora del Gobierno Central
 - Distribuir equitativamente los recursos entre territorios y niveles de gobierno
 - Profundizar y garantizar la descentralización y autonomía, preservando la unidad del Estado
 - Impulsar la organización territorial para evitar situaciones de desequilibrio y exclusión.
 - Democratizar la gestión de los gobiernos locales través de mecanismos de participación (sobre la base de una democracia participativa)

2. Nueva organización territorial

- El Ecuador se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales
- La regulación de la nueva organización político-administrativa del Estado se hace a través del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización)
- El COOTAD norma:
 - ▣ El régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Regímenes Especiales
 - ▣ El proceso de descentralización (automático y no a la carta) y la autonomía política, administrativa y financiera
 - ▣ El Sistema Nacional de Competencias (comp. Exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales)
 - ▣ Fuentes de financiamiento de los GADs
 - ▣ Mecanismos para compensar desequilibrios de desarrollo territorial
 - ▣ La institucionalidad responsable de esta nueva organización político-administrativa (Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Ejecutiva del CNC, Comisiones Técnicas de Costeo de Competencias, etc)

3. Descentralización, competencias y espacios de los gobiernos locales

- La descentralización, entendida como la transferencia de competencias desde el gobierno central a los diferentes niveles de gobierno de manera obligatoria, progresiva y definitiva, ha sido vista como un medio para lograr los objetivos del desarrollo consagrados en la Constitución y el Régimen del "Buen Vivir", pero también para resolver problemas que estuvieron represados por mucho tiempo como:
 - Desequilibrios regionales, bajos niveles de desarrollo y exclusión social;
 - Transferencia de competencias sin mayores criterios;
 - Desarticulación entre niveles de gobierno;
 - Desvinculación entre el proceso de ordenamiento político, administrativo y espacial;
 - Débil participación ciudadana;
 - Gestión poco técnica a nivel local;

3.1. Sistema Nacional de Competencias

- A través del COOTAD, se crea el Sistema Nacional de Competencias, el cual es concebido como el conjunto integrado y ordenado de responsabilidades que asume el Estado
- Este sistema está compuesto por competencias Constitucionales exclusivas y concurrentes, adicionales y residuales
- Competencias son las capacidades de intervención de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades (Art. 113 COOTAD)
- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno (rectoría, planificación, regulación, control, gestión)

3.2. Tipos de Competencias

- Competencias exclusivas.- cuya titularidad corresponde a un nivel de gobierno (Art. 114 COOTAD)
- Competencias concurrentes.- cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno (Art. 115 COOTAD)
- Competencias adicionales.- son parte de los sectores comunes (art. 112), no asignadas en la Constitución y COOTAD, y que serán transferidas de manera progresiva y bajo el principio de subsidiariedad (privilegiar la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población) por el Consejo Nacional de Competencias, conforme procedimiento y plazo señalado en COOTAD (Art. 149)
- Competencias residuales.- que no están asignadas en la Constitución, no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central (Art. 150)

Participación ciudadana

- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.
- De acuerdo a la Constitución, COOTAD y Ley de Participación, "en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos".
- Esta participación se hará para:
 - Elaborar planes y políticas (nacionales, locales y sectoriales)
 - Mejorar la calidad de la inversión pública y dirigir agendas de desarrollo
 - Elaborar presupuestos participativos
 - Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social
 - Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de descentralización

Mecanismos de Participación ciudadana



- Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley (Art. 72).
- Los mecanismos existentes son:
 1. Audiencias públicas
 2. Cabildos populares
 3. Silla vacía
 4. Veedurías, observatorios y consejos consultivos
 5. Consulta previa

Conclusiones



- Una vez que se han pasado revista de los principales elementos de la reciente reforma del Estado, podría anotarse lo siguiente:
 - Al parecer, hay buenas intenciones y buenos deseos
 - Delimitar rol del Estado y niveles de gobierno (a través de leyes, principios, elementos orgánico institucionales, competencias, sectores y facultades, niveles intermedios y locales)
 - Fortalecer capacidad rectora del gobierno central (facultad rectoría de competencias, definición de prioridades a través de planes de desarrollo y ordenamiento territorial)
 - Distribución equitativa de recursos entre los GADs (fórmula de cálculo)
 - Profundizar y garantizar la descentralización y autonomía
 - Promover una nueva organización territorial (regiones) para evitar desequilibrios
 - Democratizar la gestión de los GADs a través de mecanismos de participación (¿quien regula, es algo que depende del Estado?)

Conclusiones 2

- Sin embargo,
 - ▣ Se aprecia una fuerte tendencia a la recentralización (a través de la facultad de rectoría, planificación, no transferencia de competencias, papel del Consejo Nacional de Competencias y procedimiento)
 - ▣ La participación ciudadana es la gran perjudicada. Casi ninguno de los mecanismos es puesto en práctica de manera adecuada. Perdido en la multitud, en el anonimato, el ciudadano no tiene la posibilidad de incidir y, además, no percibe la influencia que ejerce.
 - ▣ La democracia, destinada a producir un mejor tipo de individuo y sociedad, no se aprecia. Hay, al contrario, un creciente descontento y desinterés por lo que pasa en la política. El uso o abuso de mecanismos de democracia directa, aunque pueden virtualmente generar legitimidad, no producen confianza

Conclusiones 3



- ▣ Los cambios y transformaciones profundas no solo depende de las leyes y su aplicación.
- ▣ La democracia hay que pensarla no solamente desde sus propios límites, de sus riesgos de retroceso, de sus desviaciones exacerbadas sino también desde su sentido originario. Es decir en cómo la democracia produce un mejor individuo y sociedad
- ▣ Ese es el punto de partida y de llegada. El alcance de esta "perspectiva de los gobiernos locales en el Ecuador"



Sebastián Mantilla Baca

**Centro Latinoamericano de
Estudios Políticos – CELAEP**

Av. 12 de octubre N24-562 y Cordero

Edif. World Trade Center, Torre B, Mezanine, 05-B

Quito, Ecuador

Telefax: 256 6985 / 09-422 3689

smantilla@celaep.org