

**SUBSECRETARIA DE REFORMA DEMOCRATICA DEL ESTADO Y GESTION PROGRAMATICA
PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION**

Tema: División Político Administrativa, Descentralización y Autonomías

Introducción

Aprovechar este momento para pensar el sistema político y la descentralización más fríamente y tranquilamente.

- Ya que tenemos experiencias en **prácticas** de descentralización
- Hemos avanzado en aceptar la **idea** de descentralización y autonomías
- La población rechaza la **inestabilidad** y las **confrontaciones** sin consecuencia
- Tenemos más **confianza** en el país como conjunto y en nosotros como ecuatorianos, por lo mismo ya se teme menos que el país se fraccione.

Lo que está en juego

Resolver viejos y nuevos problemas y necesidades

- **Acercar el sistema político y el Estado** a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos
- **Consolidar al Ecuador:** hacerlo más país, la casa de todos
Acabar con los riesgos de fraccionamiento y separación
- Dar más **posibilidades al desarrollo socioeconómico y sustentable local**
- **Buen gobierno** (governabilidad):
 - **complementariedad** de acción entre niveles de Gobierno (parroquia, municipio, provincia)
 - **No ponerse zancadillas** entre niveles de gobierno, sino complementarse
 - **No pasar la vida a disputarnos** sobre las **reglas del juego** sino ocuparnos de nuestros problemas de fondo; desigualdad social, pobreza, atraso tecnológico, etc.

- **Estabilidad** de leyes, normas, políticas y electos a los diversos puestos de representación (alcaldes, concejales, presidentes, etc.). Sin estabilidad difícilmente lograremos resolver nuestros problemas sociales
- Construir un **proyecto Ecuador**:
Potenciar el proyecto **de abajo para arriba**
Mejor situarnos en el mundo **internacional desde lo local a lo nacional**

Problemas institucionales por resolver

- **Exceso de concentración de responsabilidades en el nivel central** que hacen un gobierno ineficaz
- La **superposición de responsabilidades** entre niveles de gobierno
- El **exceso de entidades autónomas** (ODR, organismos adscritos a la presidencia, entes regionales ..) que se llevan cerca de los 3/4 del presupuesto
- La **confusión de responsabilidades** entre niveles de gobierno (DPA)

Lecciones de las experiencias recientes:

- En la Constitución 1998 no estuvimos de acuerdo sobre el destino a dar a la **provincia**: ¿desaparecía? ¿se mantenía, en qué condiciones?
- Tampoco sabíamos **a qué nivel de gobierno dar cuales competencias** y atribuciones. No había acuerdo
- Entonces decidimos dejar abierta la posibilidad de que **cada cual pida la competencia que crea conveniente**

Cada cual negocia: Quito, Guayaquil y un poco Cuenca

La **mayoría queda rezagada**

Incrementamos las diferencias regionales o entre sectores del Ecuador.

La posibilidad que se asigne el **25% del impuesto** a la renta al municipio en dónde viva, crea más desigualdades. Pues Quito y Guayaquil representan alrededor del 75% de las entradas fiscales.

El resto del Ecuador pierde, se incrementan las desigualdades, a pesar de la positiva idea de dar mayores entradas a la división política que hace esfuerzos.

No podemos continuar así ;!!!!!!!

Entonces la propuesta en elaboración parte de :

Nuestros límites y ventajas para definir la descentralización

- No al **federalismo**, así se han expresado la mayoría de fuerzas sociales y políticas
- fuerte **descentralización**,
- un sistema ecuatoriano de **autonomías**,
- no a un sistema arbitrario, sino que todos hacemos el **mismo camino y llegamos a la misma meta**.
- **Regionalización**

¿Cómo concretar esto en el Ecuador institucional del futuro?

Un **fuerte poder local**, Municipio y en parte Parroquias:

- **cercano a necesidades de la gente**, con atribuciones y funciones para que tengan suficiente poder y pueda resolverlas,
- volverse **interesante y atractivo para la ciudadanía**

Un **poder central**:

- **orienta** el interés del **conjunto del país**, lo defiende
- y **promueve** su **desarrollo sustentable**.

Un **gobierno intermedio**: suficientemente importante para

- **promover el desarrollo**
- **y ser intermediario o coordinar entre el gobierno central y los municipios**, para evitar el desperdicio, la superposición
- **juntos a resolver los problemas y necesidades** de todos y todas.

¿Pero cual entidad o gobierno intermedio?

- La **provincia** ha hecho su camino, fue antes muy importante para dar una administración más cercana a la gente que no lo era el gobierno central.
- Ahora, la **población está más integrada**
- **Migración interna** : cada cual es migrante para alguien y formamos un nuevo país
- Mayor **intercomunicación**

- Pero, sobre todo los **problemas que podría asumir un gobierno intermedio**, por lo mismo que no son locales (como los del municipio o la parroquia) y que no son necesariamente de responsabilidad del gobierno central no se limitan a un espacio como el de la provincia.
- Los problemas por resolver son cada vez más **complejos** y requieren de una administración que comprenda un **espacio más amplio, más recursos para promover el desarrollo** desde abajo.

La provincia ya está sobrepasada para asumir estas responsabilidades. Pero puede cumplir otras funciones.

- Además transferir muchas responsabilidades a las provincias resultaría muy **caro** y no disponemos de tanto recurso, **requerimos un gobierno más grande que el de la provincia.**

**Eso es la región!!!!
O una mancomunidad (integración) de provincias!!!!**

La región será el **resultado de la mancomunidad o progresiva integración de las provincias.**

La **integración** es necesaria también para los cantones y parroquias. Los problemas actuales así lo exigen.

Entonces, la **descentralización** que es

dividir el poder del Estado entre varios niveles de gobierno, debe buscar:

un **equilibrio entre la distribución** de competencias, atribuciones y funciones entre el **nivel local,**
el **intermedio**
y el **nacional,**

siguiendo sus posibilidades de asumirlas **eficazmente** y de mejor **ayudar a resolver los demás problemas del país.**

La **División Política Administrativa** comprende,

1. **parroquias,**
2. **cantones**
3. **y provincias,**
4. **y ahora pensamos en las regiones**

También existen entidades con **régimen especial:**

- i. **circunscripciones territoriales indígenas y afrodescendientes**
- ii. **Galápagos**
- iii. **distritos metropolitanos**

Hay que **precisar** y **priorizar** bien entre ellas al definir **cuales funciones o responsabilidades** tiene cada instancia

En la propuesta en elaboración hemos privilegiado:
un nivel local que sería el cantón,
un intermedio que sería la región
y el gobierno nacional

La **descentralización exitosa, requiere de**

- un gobierno **nacional** con poder para integrar y promover al conjunto.
- Un poder **local** importante para la gente por lo mismo con suficiente poder,
- Y un gobierno **intermedio** que pueda ser un excelente coordinado entre el nivel local y el nacional, además de disponer de recursos y territorio suficiente para promover el desarrollo sustentable.

La autonomía es lograr un mayor grado de descentralización que implica, al menos:

- **más autonomía frente al gobierno central y mayor capacidad normativa**
- **posibilidades de definir las instituciones políticas**
- **y mayor poder fiscal, es decir de captar y utilizar los impuestos.**

La propuestas por consiguiente es:

- Crear un país con autonomías regionales.
- Todos seguimos el mismo camino y llegamos a la misma meta: la autonomía regional
- Pero en tiempos diferentes.
- Lo cual implica un ritmo diferente según las condiciones de cada cual
- Pero ya no hay la negociación de cada cual exigir una transferencia de competencia siguiendo sus conveniencias circunstanciales
- Esto no se puede hacer por decreto, por lo mismo para que haya una descentralización eficaz y que aporta a resolver nuestros problemas, hay que prepararla adecuadamente. Darle tiempo al tiempo: es necesario ir por pasos, por fases.

Tres fases posibles:

- **Transición en la que la región sólo está decretada**
- **Una primera fase de constitución de la región**
- **Y una tercera en que puede pedir el Estatuto Autonómico Regional**

- Siendo la región el resultado de la mancomunidad de provincias, **la provincia cambiará su estatus, para convertirse en Distrito Administrativo de la región y en distrito electoral**, es decir se seguirá eligiendo representantes -diputados/as- provinciales.

- En la región habrá un gobierno regional con su gabinete, y su legislativo que es el Consejo Regional, compuestos de representantes electos.

Entonces con la región el gobierno central tendrá

- la función de definir las **políticas generales**, o llamadas políticas de rectoría o de dirección general;
- la función de **controlar** su ejecución ,
- y la función de **distribuir los recursos** para ello.

El **gobierno local y el intermedio**, pueden

- definir **políticas complementarias**,
- y **ejecutar** o hacer la administración o gestión.

En la **primera fase** cuando la región solo está decreta pero hay que preparar las condiciones para su constitución exitosa, se **desconcentrará** a las entidades del gobierno central en las provincias (p.e. Dirección provincial de salud) todo lo que es la **ejecución** como es el construir infraestructura, ofrecer servicios, administrar la realización o concreción de las políticas.

Cuando ya se forme la **región**: tanto los funcionarios como las competencias y atribuciones de estas dependencias del gobierno pasarán a ser parte de la **región**. Se **descentraliza a la región y en parte al municipio**.

Cuando ya exista la **región**, se descentralizará lo que ha sido desconcentrado hacia la **región y el municipio**. Con la autonomía se incrementarán las competencias regionales y se propondrá que a su turno, la **región desconcentre** hacia el nivel local.

2.1.Pautas para la constitución de Regiones

Así, las pautas para el diseño de regiones comprenden los siguientes criterios prioritarios:

- 1- espacios contiguos y no separados;
- 2- con recursos naturales, espacio (de preferencia que comprenda los diversos niveles altitudinales que caracterizan al país, para ofrecer a cada DPA ventajas comparativas de las condiciones espaciales)
- 3- y demografía equiparables para no reforzar desequilibrios regionales;
- 4- posibilidades de desarrollo sustentable a partir de su situación socioeconómica actual;
- 5- pero el criterio final para su diseño será el de su viabilidad político-administrativa.

Si fuese posible se buscará que exista un bagaje histórico y cultural compartido entre las partes de la **región**.

Las **capitales regionales** serán fruto de acuerdos de la mancomunidad de provincias pero debe evitarse su establecimiento en la actual capital de provincia más poblada y en un sitio que no favorezca la intercomunicación de las partes de la **región**, al contrario conviene un sitio relativamente accesible para la mayoría de los habitantes de la **región** o puede ser un sitio completamente nuevo como capital.

2.2. Lineamientos generales de la descentralización

Entre sus principios, normas y componentes de la estrategia para el proceso de descentralización y autonomías están:

- 4.5.1 el diseño de la descentralización y autonomías es valido para el conjunto de los gobiernos seccionales y no es voluntario, por lo mismo no se aplicará sólo a conveniencia de uno de los gobierno seccionales;
- 4.5.2 el camino y la secuencia, en cambio, pueden ser flexibles, siguiendo las condiciones del gobierno seccional;
- 4.5.3 el acceso al estatuto regional autonómico permitirá mayores atribuciones y competencias de gobierno propio en un proceso en dos fases (ver mayores detalles aquí abajo);
- 4.5.4 La entidad encargada de la descentralización, de su gestión y promoción, la Dirección Nacional de Descentralización y Autonomías (DINADEA) debe integrarse a la entidad de planificación nacional, SENPLADES, para ser parte de la planificación nacional, pero disponiendo de pautas de autonomía de responsabilidades.

4.5. Principios de descentralización

- *Flexibilidad*
- *Subsidiaridad*, Se aplicará el principio de Subsidiaridad entre el nivel local e intermedio.
- *Solidaridad*,
- *Complementariedad y corresponsabilidad*
- *Integralidad o unidad del país*,
- *Derecho al ejercicio de la diversidad colectiva*

- *Estímulo a los esfuerzos locales (de desarrollo, buena gestión y participación ciudadana)*,
- *Sanción al incumplimiento persistente*

Competencias exclusivas y competencias concurrentes.

Matriz de Competencias

En resumen, la matriz de competencias ha sido diseñada temporalmente, con 7 funciones:

en relación con la potestad de **decidir**, tenemos tres funciones:

- 1- *Rectoría* o definición de políticas rectoras (“rec”);
- 2- definición de *políticas complementarias* (“pol.compl”);
- 3- Planificación (“plan”);

en relación con la potestad de **ejecutar**, dos funciones:

- 4- *“realizar obras”* (“obras”)
- 5- la *gestión o administración*

además, las funciones de:

- 6- *control*
- 7- y *fiscales*

Competencias exclusivas por niveles de gobierno:

Serán competencias exclusivas o privativas *del gobierno central:*

1. la defensa,
2. relaciones internacionales,
3. comercio exterior,
4. política económica y tributaria,
5. gestión y política de endeudamiento externo y nacional
6. aduanas,
7. migración y ciudadanía,
8. recursos naturales del suelo y subsuelo: agua, minas, hidrocarburos.
9. parques y reservas naturales nacionales,
10. energías alternativas,
11. Registro civil,
12. Puertos marítimos y aeropuertos

13. Además todas aquellas competencias no explicitadas para los gobiernos seccionales o que provengan de convenios internacionales.

14. La condición de los organismos de gestión autónoma central (INEC, Banco Central, superintendencias, procuraduría, INEN, IECE, IESS, SRI, CONSEP) será definida con ulterioridad.

Serán competencias exclusivas o privativas *del gobierno provincial:*

- 1- Representar y promover los intereses de la provincia
- 2- El sector rural: caminos e infraestructura

Serán competencias exclusivas de *los municipios:*

1. Representar y promover los intereses del cantón
2. Ordenamiento territorial urbano, normas de convivencia.
3. La dotación de servicios públicos en agua potable,
4. alcantarillado,
5. alumbrado público,
6. camales,
7. cementerios,
8. mercados y recintos feriales,
9. recolección y tratamiento de desechos sólidos,
10. aceras y bordillos,
11. vías urbanas,
12. caminos vecinales,
13. parques,
14. espacios recreativos,
15. bomberos.

La parroquia tendrá las funciones exclusivas de:

1. definir y ejecutar el plan parroquial de desarrollo
2. representar y promover los intereses de la parroquia.

Con las **competencias concurrentes, es decir, todas las demás a las exclusivas, los gobiernos seccionales autónomos:** región, provincia, municipio y junta parroquial tendrán atribuciones y funciones diferentes según las fases de evolución de la situación actual a la del estatuto autonómico

Esquema de las fases y sus cambios

<i>Período de transición</i>	<i>La región se constituye</i>	<i>Acceso al estatuto autonómico</i>
<p>La Región es nominal. Se inicia el proceso</p> <p>Se prepara la administración</p> <p>Se mantiene la provincia e inician un proceso de acercamiento con miras a la constitución de mancomunidad</p>	<p>Hay una región de hecho, por mancomunidad de provincias. Pero no necesariamente se opta por la condición autonómica.</p> <p>La provincia es una entidad administrativa que puede recibir funciones desconcentradas de la región. Sigue siendo un distrito electoral.</p> <p>Se forman un gobierno y legislativo regionales</p>	<p>Región Autónoma</p> <p>Se opta por el estatuto autonómico, con las competencias al respecto,</p>
<p>Se configura idea de región a través de los diputados provinciales que promueven los intereses de la región y se reúnen dos veces al año.</p> <p>Se preparan las mentalidades, las condiciones de gestión. la motivación de varios sectores.</p>	<p>Se configura la región con representantes regionales y gobierno regional</p>	<p>El acceso al “estatus de región autonómica” conlleva</p> <ul style="list-style-type: none"> - el acceso a la posibilidad de adaptación de las instituciones de representación política a las circunstancias, (pero no puede no disponer de un ejecutivo y legislativo en el ámbito de sus competencias y en concordancia con el tipo de régimen político y tipo de Estado definidos en la Constitución) - Acceso a mayores competencias y atribuciones,(Descentralización) - Y a mayor posibilidad de percepción fiscal directa o propia. <p>De este modo el gobierno regional tiene mayor poder de representación y político administrativo (crecen las competencias y atribuciones), fiscal</p>

<p>Funciones de representantes nacionales:</p> <p>Defensa o promoción de intereses de conjunto nacional -mediación entre nacional y local</p>	<p>Ejecutivo y legislativo regionales</p> <p>Gobiernan con todas las funciones en sus competencias exclusivas</p>	<p>Ejecutivo y legislativo regionales autonómicos</p> <p>Gobiernan con todas las funciones en sus competencias exclusivas:</p> <p>Al nivel de definir las normas la región autonómica a más de definir ordenanzas, políticas, reglamentos, podrá definir normas con carácter legal.</p>
--	--	--

	<p>Serán sus competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar región y promover los intereses de la región, <p>Servicios públicos: dotación de electricidad, energías.</p>	<p>Serán sus competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar y promover los intereses de la región, -Servicios públicos: dotación de electricidad, energías. - Ser mediadora entre el gobierno central y los entes de la DPA al nivel local.
--	---	--

	<p>En relación a las competencias concurrentes:</p> <p>1- El gobierno central, tendrá como FUNCIONES: Define el marco normativo general (rectoría), Controla ejecución y transfiere recursos</p> <p>2- La región : Define políticas complementarias, Y Asume la ejecución</p> <p>(Es una descentralización parcial a la región a través de la ejecución, que en estas condiciones implica que la región puede aplicar las políticas generales a su manera)</p> <p>Absorbe las entidades dependientes que hasta entonces asumían la desconcentración.</p>	<p>En relación a las competencias concurrentes:</p> <p>1- El gobierno central, tendrá como FUNCIONES: Define el marco normativo general (rectoría), Controla ejecución y transfiere recursos</p> <p>2- La región : Define políticas complementarias, para la aplicación de normas generales en su circunscripción o adopta las políticas a sus circunstancias.</p> <p>Asume toda la ejecución</p>
--	---	---

<p>3- Serán competencias concurrentes entre Gobierno central y gobiernos seccionales</p> <ul style="list-style-type: none"> -Educación y cultura -Salud, -medio ambiente y pesca, -Seguridad interna: policía, centros de prevención y rehabilitación, -turismo, -agricultura, - vivienda, -bienestar social, -transporte y comunicaciones, -energía: políticas de servicio eléctrico y energías, -ordenamiento territorial: planes, catastros, demarcación, uso suelo, -defensa civil, prevención, mitigación y gestión de riesgos -sistemas de control de calidad de mercancías y protección al consumidor, -relaciones laborales y trabajo -carrera civil o administrativa de la Función Pública. 	<p>3- Serán competencias concurrentes entre Gobierno central y región:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Educación y cultura -Salud, -medio ambiente y pesca, -Seguridad interna: policía, centros de prevención y rehabilitación, -turismo, -agricultura, -vivienda, -bienestar social, -transporte y comunicaciones, - políticas de servicio eléctrico y energías, -ordenamiento territorial: políticas o plan nacional, catastros, demarcación, uso suelo, -defensa civil, prevención, mitigación y gestión de riesgos -sistemas de control de calidad de mercancías y protección al consumidor, - relaciones laborales y trabajo -carrera civil o administrativa de la Función Pública. 	<p>3- Serán competencias concurrentes entre Gobierno central y región con opción de descentralización:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Educación y cultura -Salud, -medio ambiente y pesca, -Seguridad interna: policía, centros de prevención y rehabilitación, -turismo, -agricultura, -vivienda, -bienestar social, -transporte y comunicaciones, - políticas de servicio eléctrico y energías, -ordenamiento territorial: políticas o plan nacional, catastros, demarcación, uso suelo, -defensa civil, prevención, mitigación y gestión de riesgos -sistemas de control de calidad de mercancías y protección al consumidor, - relaciones laborales y trabajo -carrera civil o administrativa de la Función Pública.
	<p>Los ODR y otras entidades autónomas se incorporan a las regiones</p>	
<p>4- El municipio : Define políticas complementarias, Y asume la ejecución de buena parte de las atribuciones del gobierno central</p>	<p>4- El municipio : Define políticas complementarias, Y asume la ejecución De competencias o atribuciones que negocie con el gobierno central o la región.</p>	<p>4- El municipio : Define políticas complementarias, Y asume la ejecución De competencias o atribuciones que negocie con la región.</p>
	<p>5- Serán competencias concurrentes entre gobierno central y municipal : la salud, educación, en aquellas atribuciones que no son de responsabilidad del gobierno regional (se indicarán abajo)</p>	

	<p>6- Serán competencias concurrentes entre región y municipio : Educación, Salud, medio ambiente y recursos naturales – pesca, Seguridad interna: policía, turismo, vivienda, transporte y comunicaciones, Ordenamiento territorial, Obras Públicas.</p>	
--	--	--

	<p>7- - La parroquia : Asume la ejecución y eventualmente puede adaptar a su circunscripción el proceso de ejecución con normas propias. Por iniciativa municipal o a petición de la junta podrá tener <i>competencias o atribuciones desconcentradas e inclusive pueden llegar a la ser delegadas. Habrá un alista de competencias que pueden entrar en esta posibilidad.</i></p>	<p>5- - La parroquia : Asume la ejecución y eventualmente puede adaptar a su circunscripción el proceso de ejecución con normas propias Por iniciativa municipal o a petición de la junta podrá tener <i>competencias o atribuciones desconcentradas e inclusive pueden llegar a la ser delegadas. Habrá un alista de competencias que pueden entrar en esta posibilidad.</i></p>
--	--	---

<p>Sector dependiente: Prioritaria DESCONCENTRACIÓN</p>		
<p><i>Provincias mantienen prerrogativas actuales</i></p>	<p>La provincia es una entidad de administración y circunscripción electoral</p>	<p>La provincia es una entidad de administración y circunscripción electoral</p>

- Los **distritos metropolitanos** tendrán competencias diferentes de los municipios comunes.
- Las **circunscripciones territoriales** indígenas y afrodescendientes tendrán un estatuto particular
- Galápagos como parque nacional tiene un estatuto particular (Ver Anexo 6)

La mancomunidad que implica una posible integración de entes de la DPA (parroquias, cantones y provincias) tendrá una normativa propia.

Una vez constituidas las regiones no podrán constituirse otras, ni por fraccionamiento de las anteriores ni por su integración.

Filename: SintesisDPAagost07.doc
Directory: C:\Documents and Settings\catalina\Local Settings\Temporary
Internet Files
Template: C:\Documents and Settings\catalina\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Title:
Subject:
Author: Aries Production
Keywords:
Comments:
Creation Date: 24/08/2007 16:17:00
Change Number: 2
Last Saved On: 24/08/2007 16:17:00
Last Saved By: Jaime Rumbea
Total Editing Time: 1 Minute
Last Printed On: 29/08/2007 9:29:00
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 13
Number of Words: 3,446 (approx.)
Number of Characters: 18,957 (approx.)