

REVISTA JURÍDICA

Abril 2022

CONGOPE

Edición 003



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

- 3** La descentralización y transparencia, un motor del desarrollo.

ACTUALIDAD JURÍDICA

Normativa recientemente promulgada

- 5** Instructivo de aplicación de productos lácteos de carácter social, nutricional y de acceso popular, e Instructivo de control de los mecanismos de precio diferenciado.
- 6** Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social

Sentencias de la Corte Constitucional

- 8** Constitucionalidad de diversas normas relativas a la regulación de organizaciones sociales
- 10** Análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.

Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 12** ¿La potestad coactiva que gozan los gobiernos provinciales puede extenderse a sus entidades adscritas?
- 13** Transferencia de contratos, reclamos y trámites administrativos relativos a la competencia de riego y drenaje entre el MAG y el MAATEE.
- 14** Aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera

ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 17** El gobierno abierto como elemento reivindicador de las democracias representativas actuales
- 24** Relaciones intergubernamentales, un desafío para la gestión pública en el Ecuador.

PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN

LA DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA, UN MOTOR DEL DESARROLLO.

Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República, por la Universidad Central del Ecuador, especialista con mención en abogacía del Estado, por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ha sido asesor en varios organismos del Estado y capacitador en temas de derecho público. Actualmente, es jefe jurídico del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.



Diego Gordillo Narváez

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) trae a ustedes la tercera edición de la revista de actualidad jurídica, con las novedades más relevantes en la construcción de normas, absolución de consultas, jurisprudencia y artículos de opinión de interés para los gobiernos provinciales, con el propósito de que se convierta en una herramienta para las actividades que desarrollan nuestros agremiados, y una fuente de consulta para la ciudadanía en general.

La consecución de los fines previstos en el Estado constitucional de derechos y justicia social se expresa a través de la descentralización, entendida como una alternativa frente al centralismo (diferente de la desconcentración). Para este objetivo se desarrolló legislación especial en la cual se especifican y ordenan claramente las competencias, recursos, atribuciones y funciones de cada nivel de gobierno, hacia los territorios con autonomía, para que atiendan las necesidades particulares de cada espacio geográfico que tiene un habitus y dinámicas distintas.

Es necesario abordar la descentralización como un medio y no como un fin, como una herramienta que permite el desarrollo local, el cierre de brechas territoriales, y la distribución equitativa de los recursos. Como lo advertía Montesquieu: solo el poder controla al poder, y la separación de un Estado centralista y rentista se hace, más que necesaria, fundamental. En tal sentido, el fortalecimiento de la descentralización se hace más urgente que nunca, sin que esto implique más fraccionamiento del territorio nacional, sino la búsqueda de mecanismos que coadyuben a la construcción de un Estado fuerte, cohesionado y equitativamente desarrollado.

Asimismo, la transparencia y los mecanismos de implementación del gobierno abierto son importantes para garantizar la participación ciudadana, la divulgación de la actividad de los diferentes niveles de gobierno, el involucramiento e inclusión de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones que propendan al fortalecimiento de la descentralización.

La discusión en torno a la descentralización y la transparencia en el ejercicio del gobierno es trascendental para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, por ello presentamos, en esta edición, interesantes análisis que abordan esta problemática, además de las acostumbradas novedades normativas y actividad constitucional en el marco jurídico ecuatoriano.

Buscamos contribuir así con un instrumento de reflexión y consulta, teniendo siempre presente que la participación en la toma de decisiones es fundamental en un Estado que, constitucionalmente, pasó de una democracia participativa a una representativa. Confiamos que esta edición se constituya en un aporte para aquella aspiración común.

ACTUALIDAD JURÍDICA



***NORMATIVA RECIENTEMENTE
PROMULGADA***

INSTRUCTIVO DE APLICACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS DE CARÁCTER SOCIAL, NUTRICIONAL Y DE ACCESO POPULAR, E INSTRUCTIVO DE CONTROL DE DE LOS MECANISMOS DE PRECIO DIFERENCIADO.

En el Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 610 de 04 de enero de 2022, se publicó el Acuerdo Interministerial No. 094, que expide el Instructivo de aplicación de productos lácteos de carácter social, nutricional y de acceso popular; y el Instructivo de control de los mecanismos de precio diferenciado. Se trata de un instrumento que contiene ambos instructivos.

El objeto del primer instructivo es establecer los requisitos y procedimientos para la aplicación de productos lácteos de carácter social con valor nutricional y de acceso popular, previo a la solicitud de aplicación del precio diferenciado de la leche cruda; y los lineamientos para el uso correcto de la línea gráfica. Contiene una categorización de productos, composición, características de rotulado, entre otros.

Este instructivo se ancla al Acuerdo Ministerial No. 053 de 10 de mayo de 2021, donde se encuentran las estrategias para el funcionamiento de los precios diferenciados, entre ellas se cita: el incentivo al consumo local que serviría para incrementar la demanda de productos lácteos dentro del territorio nacional, el incentivo a exportar productos lácteos, entre otros.

El objeto del segundo instructivo es establecer los requisitos y el procedimiento administrativo que permite al Ministerio de Agricultura y Ganadería ejercer control del cumplimiento y aplicación del precio diferenciado de la leche cruda, considerando a todos los sujetos que cuenten con autorizaciones emitidas.

Esta normativa reviste de importancia, pues involucra la competencia de fomento productivo que está a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, con especial relevancia en la producción agropecuaria (COOTAD, art. 42 letra f) y art. 135).



63

LEY ORGÁNICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En el Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 29, del 25 de marzo de 2022, se publicó la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social.

El cuerpo normativo busca garantizar los derechos constitucionales de las personas a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna, además se basa en los principios de corresponsabilidad y coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) dotándolos de herramientas legales para el aprovisionamiento y gestión de la vivienda de interés social en el marco de sus competencias.

La Ley busca garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada, para ello crea un marco jurídico para la rectoría, planificación, regulación, control y producción de un hábitat seguro y saludable. Además, tiene como finalidad garantizar la prestación del servicio público de vivienda de interés social, a través de la generación de proyectos y planes de iniciativa pública, privada o cooperativa.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es imposible lograr un desarrollo sostenible sin transformar radicalmente la forma en que se construyen y administran los espacios urbanos (Objetivo 11).

El cuerpo normativo contiene regulaciones sobre la planificación del hábitat y la vivienda, mecanismos para garantizar una vivienda adecuada y digna, uso y tenencia del suelo, producción social del hábitat de la vivienda de interés social, y además establece un procedimiento administrativo simplificado municipal para la aprobación de proyectos de vivienda de interés social, entre otros asuntos relativos.

Algo que llama la atención en esta norma es que, dentro de los planes de desarrollo, uso y gestión de suelo, los GAD deben incorporar la producción de vivienda. Esta planificación debe establecer políticas, lineamientos y metas respecto al uso y gestión del suelo en el ámbito de sus competencias.



***SENTENCIAS DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL***



CONSTITUCIONALIDAD DE DIVERSAS NORMAS RELATIVAS A LA REGULACIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22

Fecha: 27 de enero de 2022

Esta sentencia se expide en atención a las demandas de inconstitucionalidad de los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil, y varias normas contenidas en los decretos ejecutivos ya derogados: No. 982 publicado en Registro Oficial 311 del 08 de abril de 2008; No. 3054 publicado en el Registro Oficial No. 660 de 11 de septiembre de 2002; No. 16 publicado en Registro Oficial Suplemento No. 19 del 20 de junio de 2013; No. 739 publicado en el Registro Oficial No. 570 del 21 de agosto de 2015; y el Acuerdo Ministerial No. 004 publicado en el Registro Oficial No. 582 del 4 de mayo de 2009, que regulan a las organizaciones sociales en todo el territorio nacional.

En este análisis, la Corte Constitucional considera que las restricciones a la libertad de asociación pueden darse mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, cuando sean necesarias en una sociedad democrática, únicamente para perseguir los objetivos de seguridad nacional, seguridad y orden público, salud y moral pública, y la protección de otros derechos y libertades; además indica que estas restricciones deben ser concretas, proporcionales y no arbitrarias, genéricas e hipotéticas.

La Corte considera para su análisis los artículos 66 numeral 13, 96 y 97 de la Constitución de la República sobre el derecho a asociarse y su objetivo de desarrollar procesos de autodeterminación e incidir, con demandas, propuestas y reivindicaciones, en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno.

Destaca lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los sistemas de aprobación de estatutos: que a las

autoridades estatales no se les otorguen facultades discrecionales; que no se fundamenten en normas vagas o ambiguas; que no impongan requisitos arbitrarios y desproporcionados; que no impidan el acceso a la obtención de personalidad jurídica; que no obstaculicen la labor de las organizaciones sociales y; que sean tratados de manera expedita.

En consecuencia, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de la frase “o las buenas costumbres” del artículo 567 del Código Civil, por considerarla ambigua, dado que su interpretación es tan abierta que provoca un alto grado de indeterminaciones, generando falta de certeza de la norma. Explica además que este término atiene a la preeminencia por parte de una cultura dominante de lo que puede ser bueno o malo para una sociedad, llevando implícito la superioridad de una cultura por sobre las demás, lo cual es incompatible en una sociedad intercultural y plural.

Asimismo, resolvió sobre la frase: “o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución” contenida en el artículo 577 del Código Civil que, al referirse a una causal de disolución abierta e imprecisa, deja al arbitrio de quien aplica la determinación de la conducta sancionable, por lo tanto resulta inconstitucional.

Por otro lado, al derogarse los decretos cuya inconstitucionalidad fue alegada, la Corte realizó un control de fondo del decreto ejecutivo vigente, No. 193 publicado en Registro Oficial del 27 de octubre de 2017, que contiene el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, para lo cual hizo una comparación con respecto a los articulados

de los decretos derogados y se planteó el siguiente problema jurídico: ¿los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1, 19.1, 19.2, 19.4, 21, 30 y 31 del Decreto Ejecutivo No. 193 son compatibles con el principio de reserva de ley y la libertad de asociación, establecidos en los artículos 66.13 y 132 de la Constitución?

Tras el análisis de cada norma, la Corte determinó que dejan de ser parte del ordenamiento jurídico, por inconstitucionales, las siguientes causales de disolución involuntaria contenidas en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No. 193:

- 1) Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida.
- 2) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento.
- 4) Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral.

Asimismo, es inconstitucional la frase “y este reglamento” contenida en el artículo 21 del referido decreto, con el objetivo de que las causales de disolución sean únicamente las previstas en la ley, es decir, garantizar el principio de reserva de ley para cualquier restricción al derecho de asociación.

En cuanto al control realizado a las organizaciones, se elimina la facultad de que se dé a través del “seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes”, incluida en el artículo 31 del referido decreto, ya que esta frase es abierta y vaga, de modo que genera una ambigüedad al momento de su aplicación, que resulta contraria a la seguridad jurídica y, simultáneamente, afecta a la libertad de asociación, debido a que una interpretación arbitraria y extensiva de dicho enunciado limitaría indebidamente este último derecho.



ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE SOLIDARIDAD Y CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL TERREMOTO DEL 16 DE ABRIL DE 2016

Sentencia No. 43-16-IN y acumulado/22

Fecha: 27 de enero de 2022

Dentro del marco de una demanda de inconstitucionalidad a la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, presentada por algunas organizaciones y personas naturales argumentando que, al tratarse de una ley de solidaridad, las contribuciones contempladas en este cuerpo normativo deberían constituir un acto voluntario, por lo tanto, no puede ser imperativo. Agregan que, para establecer los tributos impuestos por esta ley, no hubo estudios técnicos de los impactos de la catástrofe, por lo tanto, no se justifican estas imposiciones y resulta “una violación al derecho de libre disposición patrimonial”.

La Corte ha señalado que “la solidaridad es la expresión de la fórmula del Estado constitucional de derechos y justicia que fundamenta la función redistributiva de los recursos, y al mismo tiempo fundamenta la existencia de distintas figuras tributarias. El deber de contribuir al sostenimiento del gasto público (artículo 83 numeral 15) encuentra entonces su origen en el principio de solidaridad.”

Las demandantes alegan que las contribuciones sobre las remuneraciones, el patrimonio, las utilidades y bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador, de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales y otras jurisdicciones del exterior, establecidas en esta ley, corresponden a categorías tributarias no previstas en la Constitución. Ante ello, la Corte señala que “la Asamblea Nacional está facultada para crear impuestos, por iniciativa de la Función Ejecutiva”, estos tributos no pueden constituirse en contribuciones especiales, ni tasas, sino en impuestos “porque justamente no se observa una vinculación del accionar del Estado con el sujeto pasivo”.

Asimismo, manifestó que estas contribuciones no vulneran los derechos a la igualdad ni serían discriminatorias, puesto que obedecen a principios tributarios como el de equidad y el de progresividad que se dan en función de la capacidad económica del sujeto obligado a contribuir, siendo a partir de los excedentes de un mínimo vital, los valores que reflejarían la capacidad para aportar al Estado, con la condición constitucional de que el valor exigido no sea confiscatorio.

***CONSULTAS ABSUELTAS POR
LA PROCURADURÍA GENERAL
DEL ESTADO***



¿LA POTESTAD COACTIVA QUE GOZAN LOS GOBIERNOS PROVINCIALES PUEDE EXTENDERSE A SUS ENTIDADES ADSCRITAS?

Consulta cuya reconsideración solicita el Prefecto de Sucumbíos, en calidad de presidente de la Unidad Adscrita de Desarrollo Productivo, Agropecuario de Industrialización, Comercialización y Empresarial, CORPOSUCUMBÍOS.



Consulta absuelta mediante oficio No. 17900 de 04 de marzo de 2022

El 17 de febrero de 2022, el Prefecto de Sucumbíos presentó a la Procuraduría General del Estado (en adelante PGE) las siguientes consultas:

“A.(...) la aplicación del artículo 261 del Código Orgánico Administrativo y sobre si ¿es procedente que la potestad coactiva que gozan los Gobiernos Autónomos Provinciales es extensiva a sus entidades adscritas con autonomía administrativa?”

B. De conformidad al primer pronunciamiento, de ser el caso negativa (sic), sírvase pronunciarse con respecto a ¿Es procedente acogerse como entidad adscrita al Gobierno Autónomo Provincial, a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado referente a la ejecución coactiva, esto es los artículos 31 numeral 32, y 57 inciso final?”

La PGE se abstiene de contestar la consulta dado que en anteriores ocasiones ya se había pronunciado sobre este tema mediante oficios Nos. 03984 y 04202 del 28 de mayo y 12 de junio de 2019 respectivamente, sobre la normativa cuyos textos conservan vigencia (artículos 340 y 344 del COOTAD y 261 del Código Orgánico Administrativo [COA]).

En estos pronunciamientos, la PGE determinó que la potestad coactiva corresponde al tesorero de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con los artículos 340 y 344 del COOTAD, y considera que esta se puede determinar únicamente en la ley, por lo que las ordenanzas de creación y regulación de entidades adscritas tienen distinta naturaleza normativa y no pueden atribuir a estas entidades la potestad coactiva a los GAD, por cuanto dicho mecanismo de ejecución forzosa debe estar previsto en la norma con rango de ley, de conformidad con lo determinado en el primer inciso del artículo 261 del COA.

En ese sentido, se resaltan las siguientes conclusiones sobre la potestad coactiva:

- Debe estar prevista en una norma con rango de ley.
- Es conferida al tesorero del respectivo GAD.
- Las ordenanzas no pueden atribuir potestad coactiva a los GAD.

TRANSFERENCIA DE CONTRATOS, RECLAMOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE ENTRE EL MAG Y EL MAATE

Consulta realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante MAG) con respecto a la transferencia de contratos, reclamos y trámites administrativos pendientes al tiempo de expedición del decreto No. 909 que transfiere la competencia de riego y drenaje al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante MAATE).



Consulta absuelta mediante oficio No. 17997 de 09 de marzo de 2022

El 24 de noviembre de 2021, el Ministerio de Agricultura y Ganadería realizó la siguiente consulta:

“¿Se deberá transferir al Ministerio de Ambiente y del Agua y Transición Ecológica MAAET (sic) , los contratos inclusive los reclamos y trámites administrativos pendientes al tiempo de expedición del Decreto Ejecutivo No. 989 de 03 de febrero de 2020, publicado en el Suplemento No. 192 del Registro Oficial de martes 28 de abril de 2020, relacionados con las competencias objeto de transferencia, hasta la terminación del respectivo procedimiento en sede administrativa y, eventualmente, en sede judicial, en virtud que no se cuenta con la competencia para continuar y ejecutar los actos administrativos subsiguientes de los instrumentos jurídicos derivados en materia de riego y drenaje?”

La PGE analizó otros instrumentos, tales como los decretos ejecutivos No. 5 y 206 derogados, que dispusieron la transferencia de las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas que, en materia de riego y drenaje, ejercía el MAG, a favor de SENAGUA; estas normas disponían que los procesos y trámites administrativos relacionados con las competencias transferidas, que hubieren sido iniciados en el MAG, debían mantenerse en dicha cartera de Estado hasta su resolución (Disposición Transitoria Tercera, Decreto No. 5), y al reorganizarse la competencia de riego y drenaje de la función Ejecutiva, se ordenó al MAG transferir a SENAGUA, entre otros, los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos vinculados a la competencia de riego; y no se dispuso expresamente ninguna excepción ni un régimen transitorio respecto a los reclamos y trámites administrativos iniciados con anterioridad al mencionado decreto.

En atención a la consulta, la PGE concluyó que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico Administrativo, los trámites administrativos pendientes se deben concluir conforme a las normas vigentes al tiempo de su inicio. En consecuencia, los procedimientos que se hubieren iniciado ante el MAG, relacionados con la competencia mencionada, se deben mantener en dicha entidad hasta su resolución.

APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE INCENTIVOS PARA ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Consulta realizada por la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC EP), sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (en adelante LOIAPP) para este tipo de organismos.



Consulta absuelta mediante oficio No. 17567 de 03 de febrero de 2022

El 08 de diciembre de 2021, el gerente general de la EMAC EP presentó a la PGE la siguiente consulta:

“¿Las empresas públicas deben observar lo dispuesto en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, y el Reglamento para Asociaciones Público-Privadas, sin ser beneficiarias de forma alguna de los incentivos previstos en las mismas?”

La PGE, para este análisis, consideró las modalidades de gestión de los GAD, la constitución de empresas públicas por parte de los GAD para la gestión de servicios públicos, y el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (LOIAPP) y su reglamento.

Para absolver esta consulta se consideró una interpretación de la Corte Constitucional a los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República expresada de la siguiente manera: “Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establece la ley”.

Entre lo principal se destaca el artículo 283 del COOTAD que regula la delegación de la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada, determinando que los GAD podrán hacerlo únicamente de manera extraordinaria, mediante “acto normativo del órgano competente cuando el gobierno autónomo descentralizado respectivo no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público o en caso de calamidad pública o desastre natural”.

La PGE observó que los GAD son responsables por la prestación de los servicios públicos de su competencia en forma directa; las empresas públicas no están facultadas para delegar a la iniciativa privada la prestación de los servicios que les fueron atribuidos; y que la delegación a la iniciativa privada corresponde únicamente a los GAD bajo las condiciones previstas en la ley.

Con respecto a la constitución y capacidad legal de las empresas públicas, la PGE citó el artículo 35 y 36 en cuanto las empresas públicas tienen capacidad asociativa, entendida como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta con empresas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones

en empresas nacionales y extranjeras y, en general, optar por cualquier otra figura asociativa de acuerdo con los artículos 315 y 316 de la Constitución de la República.

En relación con el ámbito de aplicación de la LOIAPP, resaltó su artículo 2 que establece que dicha ley rige para las asociaciones público-privadas que tienen por objetivo la provisión de bienes, obras o servicios por parte del gobierno central y los GAD, asimismo, señaló que se trata de proyectos aprobados con los que se beneficiarán de los incentivos, y que su reglamento (RAPP) desarrolla disposiciones del Código Orgánico Administrativo (artículos 74 al 77), la LOIAPP y los artículos 282 y 283 del COOTAD.

Este Reglamento, en sus artículos 10 y 28 y su disposición general primera, dispone que las empresas públicas no son delegantes, lo cual corresponde a la entidad que tiene atribuciones en materia de gestión directa, sin embargo, todas las modalidades de delegación de un proyecto público a la iniciativa privada se ajustarán a este reglamento, mas no todas gozarán de los beneficios tributarios previstos en la LOIAPP.

Finalmente, la PGE concluye que las regulaciones de la gestión delegada, previstas en la LOIAPP, no son aplicables a las empresas públicas, sin embargo, lo que no contravenga a la Ley Orgánica de Empresas Públicas podrá aplicar subsidiariamente para el ejercicio de su capacidad asociativa y de inversión, lo que no implica que estas empresas sean beneficiarias de los incentivos establecidos en la LOIAPP.



ANÁLISIS Y OPINIÓN



EL GOBIERNO ABIERTO COMO ELEMENTO REIVINDICADOR DE LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS ACTUALES

Máster en políticas públicas por el Korean Development Institute School of Public Policy and Management. Ha enfocado su trabajo en las áreas de Derechos Humanos, transparencia y anticorrupción. Denise fue parte del Fellowship por el Gobierno Abierto de la OEA en 2017. Actualmente, coordina el área de Transparencia y Prevención de la Corrupción de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo.



Denise Zelaya Perdomo

Politóloga e internacionalista por la Universidad de las Américas, con un diplomado en Gobernanza Estratégica, Participación Ciudadana y Gestión Política. Fue la coordinadora de las dos primeras ediciones de la Escuela Anticorrupción en Ecuador. Fue asistente de investigación en el Observatorio Legislativo, participó en la creación del primer Informe de Seguimiento y Evaluación de la Ley de Fomento Productivo. Ha liderado iniciativas como el Observatorio de Financiamiento de la Política "Brújula Electoral", y la campaña "Voto Informado". Actualmente, es la coordinadora del Área de Gobierno Abierto de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo.



Claudia Vega Rojas

Introducción

En los últimos años nos hemos encontrado frente a escenarios donde los representantes políticos gozan de poca legitimidad, así como de bajos niveles de aceptación. Las protestas sociales suelen estar plagadas de frases de desconexión con los políticos como: "no nos representan". Sumado a esto, los partidos políticos a nivel mundial pierden considerables niveles de afiliación y son reemplazados por movimientos sociales que defienden causas específicas.

En este marco, el presente artículo busca aportar a replantearnos el ejercicio político y los modelos tradicionales de democracia representativa, mediante un modelo de gestión que busca contribuir a reivindicar la representación política en nuestras democracias: el gobierno abierto.

Iniciamos con un breve contexto de la problemática, seguido por un acercamiento al concepto de gobernanza, para después aterrizar al caso práctico del gobierno abierto a nivel local.

La crisis de representación política

La existencia de regímenes democráticos lleva implícita como característica necesaria (aunque no suficiente) las elecciones periódicas, libres y justas. Es así como la representación política se fundamenta en que el poder del pueblo es delegado a quienes ellos escojan como autoridades, por medio de sus votos. Esa delegación significaría que los representantes políticos toman decisiones siguiendo la voluntad del pueblo y en beneficio del bien común. Sin embargo, en medio de sociedades tan heterogéneas y sin intereses comunes claros, esta idea se diluye de a poco.

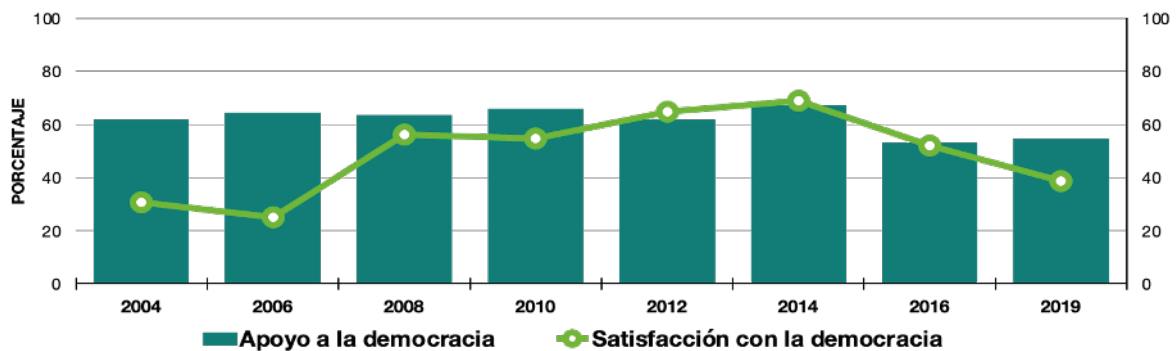
Entonces, si los intereses del pueblo no pueden ser representados y el beneficio común varía según la óptica de quien lo mire, ¿es realmente el pueblo el mandante, una vez

que las autoridades han sido electas? Según Quiroga,¹ las democracias representativas son realmente el gobierno de la minoría utilizando el nombre de la mayoría.

Es la delegación del poder la que autoriza a esta minoría a tomar decisiones con cierta autonomía, y esto a su vez, implica que los representantes políticos se vean sujetos a tener receptividad con el pueblo, están obligados a la rendición de cuentas y responsabilidad por sus decisiones (accountability), y enfrentan la posibilidad de destitución”.²

Como se observa en la gráfica 1, en los años 2016 y 2019, el porcentaje de la ciudadanía ecuatoriana que muestra apoyo hacia la democracia es de 53% y 54,4% respectivamente, representando una baja si se compara con los otros años mostrados en la gráfica. Por otro lado, la satisfacción respecto a la democracia ha bajado en los últimos años. Para 2019, 38,7% de las personas encuestadas mostraron satisfacción con la democracia en el país, siendo este el porcentaje más bajo desde el año 2006.

Gráfico 1- Porcentaje de apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia en Ecuador³



Por otro lado, la gráfica 2 muestra los resultados de Ecuador en el Índice de Democracia para los últimos 5 años. Ecuador tiene un decremento no solo de puntuación sino también de la categoría en la cual es clasificado, pasando de ser considerado una democracia defectuosa a ser un régimen híbrido entre democracia defectuosa y régimen autoritario. Dentro de las

democracias representativas, los partidos políticos juegan un rol fundamental, pues son los principales responsables de presentar candidaturas para las elecciones. Sin embargo, éstos también se encuentran en crisis, baja legitimidad y poca confianza por parte de la ciudadanía. Para 2019, la confianza en los partidos políticos en Ecuador apenas llegaba a 32,4% .⁴

1Quiroga, H. (2011). Las transformaciones políticas en las democracias, en Soriano Díaz y Trocello (Eds.), Calidad democrática e instituciones políticas (pp. 13-37). Aconcagua Libros.

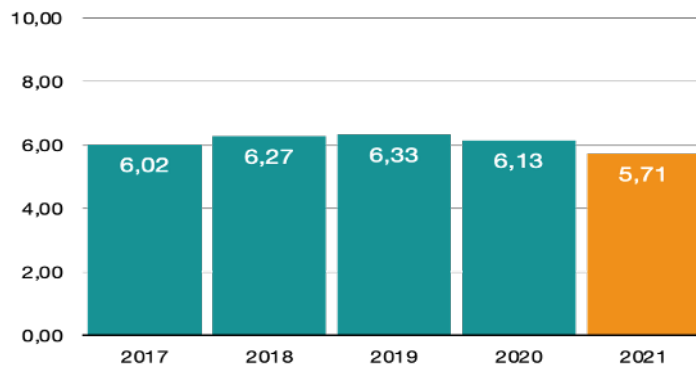
2 Sartori, G. (1998). En defensa de la representación política. Claves de razón práctica (91), 2-6. <https://bit.ly/3gUSuo5>

3 Moncagatta, Moscoso, Pachano, Montalvo, & Zechmester. (2020, enero). Cultura Política

de la Democracia en Ecuador y en la Américas, 2018/201: Tomándole el Pulso a la Democracia. LAPOP. Ver <https://bit.ly/35fc1gE>

4 Moncagatta, Moscoso, Pachano, Montalvo, & Zechmester. (2020, enero). Cultura Política de la Democracia en Ecuador y en la Américas, 2018/201: Tomándole el Pulso a la Democracia. LAPOP. Ver <https://bit.ly/35fc1gE>

Gráfico 2- Índice de democracia Ecuador 2017 a 2021⁵



Fuente: Índice de Democracia de The Economist - Elaboración propia

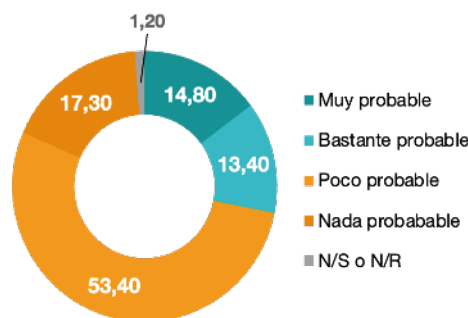
Asimismo, la cantidad de partidos políticos que se crean y se cierran de forma constante en Ecuador, y la cantidad de candidatos que surgen en cada elección, son también un indicador de la difícil ola que vive actualmente la democracia representativa.

Por ejemplo, en las elecciones seccionales 2019, se presentaron un total de 41.512 candidaturas, para cubrir 5.645 cargos de elección popular a nivel local (alcaldes, prefectos, concejales urbanos, concejales

rurales, vocales de las juntas parroquiales rurales).⁶ Además, la representación también falla cuando ni siquiera es la mayoría quien elige a los políticos, sino que porcentajes cercanos al 20% determinan a los ganadores.

La desconfianza y desconexión de la ciudadanía con las autoridades locales se ve reflejada en que únicamente 3 de cada 10 personas encuestadas en Ecuador creen que es probable que sus autoridades locales escuchen sus problemas.⁷

Gráfico 3 - ¿Cuán probable es que la autoridad local lo escuche si hay algún problema en su barrio que puede ser solucionado por ella? - Ecuador 2020



Fuente: Latinobarómetro 2020 - Elaboración propia

⁵ The Economist Intelligence Unit. Democracy Index. Ver <https://bit.ly/36LBleF>

⁶ Información tomada del sistema estadístico del Consejo Nacional Electoral. <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/publicaciones/category/877-publicaciones>

⁷ Latinobarómetro 2020. Ver <https://bit.ly/3qHSCfW>

Nuevo modelo: gobernanza

Hasta el momento hemos abordado algunas de las mayores dificultades de los modelos actuales de representación política. Ahora, es necesario hablar sobre las alternativas que han surgido en los últimos años. Un modelo alternativo a la administración pública y de gobierno tradicional, planteado en los años 70s es la gobernanza. Esta corriente busca solventar las deudas históricas del Estado con soluciones que no dependieran únicamente del gobierno.

Esta nueva vía plantea la incorporación de nuevos actores (como el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y academia) para que contribuyan a solventar las deficiencias que los gobiernos habían demostrado no poder solucionar por sí solos. Es decir, contribuir a la construcción de soluciones colaborativas.

Adicionalmente, bajo este modelo de gobernanza también se activan mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, pero como un insumo al accionar de los representantes políticos. Esta perspectiva afirma que ningún actor es capaz, por sí solo, de resolver los problemas complejos de las sociedades actuales, son las interacciones y la colaboración las que permiten adoptar mejores abordajes para los problemas.

Gobierno abierto

El gobierno abierto es un modelo de gestión pública enmarcado en la gobernanza, que procura poner a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones (sin caer en los extremos del autogobierno). Este modelo incorpora a los sectores no estatales en la tarea de gobernar.

A continuación, veamos la definición formal adoptada en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto por los países que la suscribieron.

Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (2016, pp. 5)

El gobierno abierto contribuye a la gobernanza, e incorpora otra noción que no habíamos abordado aún, el buen gobierno. Este modelo de gestión plantea el “cogobierno”.⁸

El gobierno abierto se fundamenta en los pilares de transparencia, participación ciudadana, e innovación y colaboración.

El pilar de transparencia se asienta sobre la premisa de que toda la información que produce un gobierno es pública y debe ser de libre acceso para el ciudadano. Evidentemente, caben excepciones como los asuntos de seguridad nacional, la protección de datos personales, así como los casos debidamente establecidos en las leyes de cada país.

Uno de los subcomponentes del pilar de transparencia es la rendición de cuentas y responsabilidad (accountability). Para el gobierno abierto, la rendición de cuentas es una obligación de todos los funcionarios públicos (no únicamente de los representantes políticos) y se refiere a la posibilidad de ser evaluados por sus acciones u omisiones, en el ejercicio de su cargo, principalmente, en cuanto a sus obligaciones y al uso de recursos públicos. Esta rendición de cuentas debe ser un proceso sistemático y permanente, ejercido a través de una comunicación de doble vía con la ciudadanía.

Formalmente existen dos tipos de rendición de cuentas, la vertical, que se refiere al control por parte de los ciudadanos hacia el poder público (aunque tradicionalmente se consideraba que únicamente podía ser ejercida a través del voto); y la horizontal,

⁸ Para Kooiman (2004), en la gobernanza se emplean interacciones como forma de gobierno y esto se traduce, semánticamente, en la incorporación del prefijo “co”.

que responde a la existencia de instituciones públicas de control que sancionan y judicializan los casos de mal uso de recursos públicos, por ejemplo.

El segundo pilar es el de **participación ciudadana**. Esta es entendida como un derecho por medio del cual la ciudadanía (todos o, mejor dicho, cualquier ciudadana o ciudadano) puede aportar en el ciclo de las políticas públicas y permitir, a su vez, que los gobiernos aprovechen estos aportes para que las políticas sean más efectivas y eficientes. Se trata de la incorporación de mecanismos bien diseñados, mediante los cuales la ciudadanía puede realizar aportes. Pero ojo, la mera existencia de mecanismos de participación ciudadana establecidos en una ley, por ejemplo, no constituye un cumplimiento de este pilar.

El segundo componente es el deseo genuino de las autoridades de tomar en cuenta los aportes recibidos por la ciudadanía como insumos para una mejor toma de decisiones.

En el tercer pilar, referente a la **colaboración e innovación**, se trata de trabajar coordinadamente entre diferentes sectores de la sociedad con el objetivo de aprovechar los recursos disponibles para solucionar los problemas públicos; así como promover el surgimiento de nuevas perspectivas para solventar problemas existentes. En este pilar se plantean espacios multisectoriales, que no implican privatizaciones o concesiones de servicios públicos, sino espacios de deliberación en donde se consideran las experiencias de otros sectores para innovar el servicio público. En cuanto a la innovación, se promueve el uso y desarrollo de instrumentos tecnológicos que, aunque no son necesarios para que exista el gobierno abierto, son una gran contribución.

Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional que nació en el marco de la Organización de Naciones Unidas, en el año 2011, impulsada por varios países y por organizaciones de la sociedad civil. Para 2022, OGP ya cuenta con 78 países que son miembros, incluyendo Ecuador, y 76 gobiernos locales - dos de los cuales se encuentran en el país (el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas).

¿Qué implica ser miembro de esta alianza mundial? Cuando un gobierno nacional o subnacional (más conocidos como gobiernos locales) ingresa a esta alianza se compromete a incorporar paulatinamente estándares de transparencia, participación, colaboración e innovación en el funcionamiento de su gobierno.

La incorporación de un gobierno en OGP conlleva el obligatorio proceso de co-creación de planes de acción de gobierno abierto. Estos planes de acción pueden ser entendidos como hojas de ruta construidas en conjunto con la ciudadanía, en donde se plasman compromisos específicos vinculados con el gobierno abierto que solucionen problemas identificados por la ciudadanía, con actividades e hitos para su cumplimiento. Los planes de acción generalmente duran dos años.

Con el fin de que los compromisos sean implementados (y no queden en letra muerta dentro un documento), se establecen instituciones públicas responsables de su implementación (según el ámbito de sus competencias) e instituciones de educación superior u organizaciones de la sociedad civil como contrapartes para mantener un acompañamiento constante, que responda a la premisa de gobernanza de que las soluciones deben ser abordadas a través de interdependencias y no solo por medio del Estado.

Como todo modelo, es necesario tomar en cuenta que el gobierno abierto tiene elementos a fortalecer. Un elemento para tener en cuenta es que para su funcionamiento es necesario asegurar el interés público e incentivar la participación ciudadana responsable. Asimismo, se deben realizar esfuerzos para que la participación de actores no estatales sea diversa y busque recoger las diferentes posturas y pensamientos.

Un tercer elemento para considerar es que no debe perderse de vista la obtención de resultados en el proceso de participación, buscando que las acciones, políticas, leyes y decisiones enmarcadas en gobierno abierto sean evaluadas, y se puedan realizar procesos que permitan su mejora continua.

Gobierno abierto y la representación política

En esta sección procuraremos identificar cómo las políticas de gobierno abierto podrían contribuir, o contribuyen desde ya, a solventar varios de los problemas que actualmente enfrentan las democracias representativas.

Para ello, nos enfocaremos en analizar los tres componentes que contribuyen a garantizar el ejercicio independiente pero legítimo de los representantes según Sartori⁹: receptividad; rendición de cuentas y responsabilidad (accountability); y posibilidad de destitución.

En cuanto a la receptividad, el gobierno abierto contribuye para que los representantes escuchen al electorado y respondan a sus demandas, ya que habilita canales (digitales y no digitales) para recibir dichas demandas e incluso propuestas. Los mecanismos de participación son un gran ejemplo en este punto, pues los políticos son los que toman las decisiones en última

instancia, pero están abiertos a escuchar y aplicar los aportes y contribuciones ciudadanas. Incluso se incorporan procesos de rendición de cuentas, vigilancia y monitoreo ciudadano como elementos persuasivos para disminuir los casos de corrupción, además de contribuir a las alertas tempranas de casos irregulares.

La posibilidad de destitución es el único punto que no se vincula directamente con gobierno abierto, pero que sí podría verse relacionado indirectamente con los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, en varios países existe el mecanismo de remoción o revocatoria de mandato para las autoridades electas democráticamente.

Por otro lado, habíamos mencionado que un problema de las democracias representativas actuales es que los políticos no necesariamente son elegidos por la mayoría, ya que existen altos niveles de desilusión y apatía política. Constant¹⁰ ya mencionó que “perdido en la multitud, el individuo no percibe jamás la influencia que ejerce.” Sin embargo, el gobierno abierto solventa en cierta medida esta pérdida de percepción de influencia ciudadana, pues las personas pueden ver resultados tangibles sobre sus interacciones con el gobierno.

Por último, el gobierno abierto contribuye a la legitimidad democrática de los sistemas representativos, pues no depende de los partidos políticos como intermediarios y catalizadores de las demandas ciudadanas. Como vimos, estas instituciones viven actualmente una crisis potenciada por la desconexión entre representantes y representados, aspecto que busca ser subsanado por el gobierno abierto.

⁹ Sartori, G. (1998). En defensa de la representación política. Claves de razón práctica (91), 2-6. <https://bit.ly/3gUSuo5>

¹⁰ Constant, B. (1819). De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos. Extractos de una Conferencia pronunciada por

Benjamín y publicada después con este título en el Curso de Política Constitucional. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2124/16.pdf>

Gobierno abierto aplicado a lo local

El gobierno abierto es aplicable a todos los niveles de gestión pública. Los gobiernos locales, suelen ser los encargados de la provisión de servicios básicos de primer nivel, por lo que su adecuada gestión y administración es fundamental y tiene un impacto directo sobre la vida de las personas.

Asimismo, por la cercanía de los gobiernos locales con la población, es posible lograr que los mecanismos de participación ciudadana se constituyan en una dinámica constante que genere un ecosistema de transparencia, confianza y cogobierno, tendiente a encontrar soluciones multisectoriales a problemas comunales de los cantones y provincias.

En este marco, se crea Open Government Partnership (OGP) Local, para promover la adopción de gobierno abierto en los niveles subnacionales. Los gobiernos locales que pertenecen a OGP Local (e incluso quienes no pertenecen, pero siguen de cerca sus lineamientos y estándares) pueden aprender a utilizar los valores, estándares y pilares del gobierno abierto para satisfacer mejor las necesidades de la ciudadanía.

A continuación, compartimos algunos casos de éxito del uso de gobierno abierto a nivel local y sus resultados.

Mapatón Xalapa 2016 - México

En la ciudad mexicana Xalapa, perteneciente al estado de Veracruz, en el año 2016, se llevó a cabo una iniciativa colaborativa intersectorial que buscaba aportar a la actualización de la información sobre el transporte público en dicha ciudad. Por medio del trabajo conjunto entre la organización de

Ayuntamiento de la ciudad, se procuró construir una base de datos unificada, actualizada y pública referente al transporte público concesionado que recorre la ciudad.

A través del aprovechamiento de la tecnología, Codeando Xalapa y el Ayuntamiento presentaron un concurso para que la ciudadanía participara en el mapeo de las rutas del transporte urbano, mediante una aplicación móvil, la cual se encargaba de generar una georeferenciación de cada recorrido. En este proceso, podemos ver la participación de instituciones públicas, sociedad civil y la ciudadanía en general, con el fin de solventar un problema público, y mejorar la calidad de un servicio, además de generar información en formatos abiertos que permitan su reutilización para fines diversos, como por ejemplo, el emprendimiento tecnológico del sector privado.¹¹

Municipio de Bahía Blanca - Argentina

El Municipio de Bahía Blanca ha implementando estándares de gobierno abierto en su gestión durante más de una década, por lo que sirve como una buena referencia en varios ámbitos de aplicación. Además, su proceso ha sido institucionalizado a través de varias reformas normativas. En ese sentido, como buena práctica dentro del pilar de transparencia, mencionamos dos iniciativas del Municipio:

- **COVID 19**¹²: Como respuesta a la pandemia provocada por el virus del COVID-19, el Municipio de Bahía Blanca habilitó una sección específica dentro de su plataforma de datos abiertos¹³ con información relevante sobre este asunto. Por ejemplo, se publican datos sobre casos, monitoreo, hospitales (situación de camas: porcentaje de ocupación) conglomerados, consultas ciudadanas, entre otros.

¹¹ <https://mapaton.org/mapaton-ciudadano-xalapa/>

¹² <https://gobiernoabierto.bahia.gob.ar/panel-covid/>

¹³ De acuerdo con Open Data Charter, se entiende por datos abiertos a "datos digitales

que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar."

- **¿Qué pasa Bahía Blanca? QPBB**¹⁴ En cuanto a medio ambiente, Bahía Blanca cuenta con una plataforma de monitoreo ambiental que permite tener datos (en formatos abiertos) sobre las mediciones históricas y en tiempo real sobre la calidad del aire, efluentes

líquidos, nivel de ruidos de origen industrial e información general sobre industrias y empresas. Adicionalmente, esta iniciativa se desarrolla con el apoyo de varias instituciones de educación superior.

¹⁴ <http://www.quepasabahiablanca.gov.ar/>

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, UN DESAFÍO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

Cursó sus estudios de pregrado de Ingeniería de Comercio en la Universidad de las Fuerzas Armadas, su posgrado en Gestión Pública Aplicada en el Tecnológico de Monterrey, y realizó un curso de especialización en Proyectos de Desarrollo en la Universidad de Oviedo. Tiene más de diez años de experiencia en la gestión pública, con énfasis en gobiernos locales, en temas de planificación territorial, valor público, desarrollo de proyectos, descentralización, y desarrollo de estrategias de innovación y transformación digital.



Juan Gabriel Haro Ruiz

Los procesos de descentralización en América Latina han sido altamente cuestionados porque no han representado un contrapeso efectivo a la centralización, y también por su deuda con el desarrollo en los territorios. Por supuesto, Ecuador nunca fue la excepción, lo cual también ha acentuado el imaginario colectivo de desconfianza del rol de la administración pública entre todos los niveles de gobierno, propiciando un escenario favorable para la desinstitucionalización que no solo agrava el intento de modelo de descentralización actual, sino que ha repercutido en las brechas territoriales.

Los cuestionamientos a los procesos de descentralización y autonomía en el país no son consecuencia únicamente de la centralización, como normalmente se pretende categorizar, sino que este fenómeno

puede ser el resultado de una falta de cultura para asumir la descentralización y la autonomía, situación que es claramente marcada y estudiada en la región, en donde se concluye que, como la historia lo demuestra, no existe una cultura de autoadministración que dé cabida a un modelo efectivo de descentralización, en comparación con otros países con una gran cultura de autonomía territorial y local (Chairez, 2017).

La labor del brazo operativo del Estado (institucionalidad pública) es corregir los fallos del mercado y los fallos del propio Estado; por tanto, los desequilibrios territoriales existentes en el país requieren, de forma urgente, que los gobiernos autónomos descentralizados y el Ejecutivo redefinan el proceso de descentralización, propuesta que debe ser asumida por los nuevos actores políticos del nivel central y local, como una

dinámica de gerencia pública que busca la coordinación efectiva de recursos, acciones y políticas entre todos los niveles de gobierno, y que va de la mano con las corrientes de administración pública como las relaciones intergubernamentales (RIG).

Las RIG son un enfoque de gestión pública poco discutido en el Ecuador que podrían derivarse en estrategias que permitan robustecer el proceso de descentralización y, principalmente, la generación de valor público entre el nivel local y nacional.

Las RIG surgen como una alternativa para afianzar la institucionalidad pública, que actualmente está deteriorada y mermada en el nivel central, territorial y local. Las RIG suponen una nueva etapa para el Ecuador en la forma de crear valor público desde las autoridades, el aparataje institucional y la provisión efectiva de políticas, servicios e infraestructura, que den respuesta a las asimetrías en territorio. Implica crear una estrategia inteligente para orientar el mejoramiento de la asignación de recursos, el intercambio efectivo de información para el desarrollo y toma de decisiones, mayor eficiencia en el control del gasto y presupuesto, mitigar la sobreexpansión de las políticas fiscales descoordinadas, fortalecer las capacidades técnicas, alentar la cooperación y la solidaridad interjurisdiccional (multinivel), en iniciativas conjuntas para el desarrollo, utilizando la actual arquitectura constitucional y jurídica hacia un modelo de administración colaborativo.

Una administración pública comprometida con la transformación de las realidades y el desarrollo debe profesar los principios de unidad de acción, un sistema horizontal para la toma de decisiones, racionalidad de actuación ante las limitaciones normativas, afianzar la descentralización, facilitar la administración multimodal, sistemas de información intergubernamental, nuevos

sistemas de administración orgánicos, mayor comunicación, redes de gestión, construcción de lobbies especializados (negociación), construcción de capacidades entre niveles de gobierno (Pontifes, 2002).

En ese sentido, el proceso de transición para el año 2023 debe impulsar, desde sus candidatos, la consolidación de los gobiernos autónomos descentralizados y el fortalecimiento de la descentralización, entendidos como alternativas que superan la concepción tradicional de gestionar el desarrollo, bajo una perspectiva individual y jerarquizada, sino más bien avanzar hacia una perspectiva de articulación holística que permita un desarrollo concertado, integral y sistémico.

Las brechas estructurales de la población son el resultado de los desequilibrios de varias relaciones presentes en un territorio, son interdependientes y, por tanto, no pueden ser resueltas por una dependencia gubernamental específica, y peor aun desde un solo nivel de gobierno, aunque es verdad que se requiere ahondar en la función de diferenciación, que implica la especialización para abordar los problemas públicos, pero al mismo tiempo enfatizar en la función de integración para evitar la fragmentación, la centralización y, por tanto, fomentar la cohesión. Por ello, las relaciones intergubernamentales son una herramienta valiosa de los postulados de las tendencias de gestión y gobernanza inteligente para afianzar la descentralización y entregar servicios públicos que resuelvan las necesidades de desarrollo (Cabrero & Zabaleta, 2009).

La descentralización como un elemento para equilibrar las fuerzas entre lo nacional, territorial y local, no debe ser entendida como un proceso de generación de competencia o rivalidad entre autoridades de los distintos niveles de la institucionalidad pública para generar acciones por el territorio.

Se requieren estrategias para recuperar la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad pública, tanto del Ejecutivo como de los gobiernos autónomos descentralizados, y así asegurar intervenciones holísticas y la calidad y especialización de los servicios públicos, que combatan las tesis del “Estado obeso” y que colijan en discusiones propositivas para canalizar, de forma apropiada y conjunta, los esfuerzos y la inversión pública, a efectos de generar un mayor impacto en el multiplicador fiscal como un elemento clave para la recuperación de la economía local.

Se requiere un trabajo articulado sobre la base de una evaluación y una proyección objetiva de un Estado que se gobierna de manera descentralizada, lo cual implica, que el Ejecutivo defina los límites de su rectoría sin intervenir en las competencias de los GAD, al margen de los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y en lo que respecta a las autoridades e institucionalidad territorial y local, se necesita impulsar acciones en la agenda de la política pública de desarrollo territorial, para definir cómo asumirán la autonomía y generarán equilibrios entre el nivel central y los gobiernos subnacionales.

Las exigencias de un Estado que se gobierna de forma descentralizada deben ser impulsadas por los propios GAD, ya que la técnica jurídica así lo dispuso en la Constitución y la ley. Si la autonomía se comprende como el poder para gobernar, se requiere asociar los elementos de la descentralización a las tesis básicas que postulaba Foucault indicando que “el poder no se tiene, sino que se ejerce”, por tanto, la autonomía no debe ser un exhorto al nivel central sino un elemento que los propios GAD deben ejercer y hacer valer.

En ese sentido, es imperativo repensar la descentralización a través de estrategias de relaciones intergubernamentales que motiven la acción colectiva de los actores públicos, privados y comunitarios. Más allá de una propuesta de debate público, es una urgencia sentida para resolver los problemas de desarrollo, para ejercer apropiadamente un sistema integrado de competencias, esfuerzos concretos de complementariedad y articulación de las políticas públicas, con objetivos compartidos para el desarrollo de los territorios. Ello permitirá superar la improvisación e incapacidad, mejorar la gestión entre niveles de gobierno y la sociedad y lograr, a mediano plazo, la convergencia y la superación de brechas socioeconómicas entre territorios.

CRÉDITOS

PRESIDENTE

Pablo Jurado Moreno

DIRECTORA EJECUTIVA

Isabel Proaño Cornejo

COMITÉ EDITORIAL

*Ángel Armijos Tello
Lizbeth Pérez Olalla
Jaime Salazar Tamayo*

REDACCIÓN

*Diego Gordillo Narváez
Andrés Zambrano Espinoza
Denise Zelaya Perdomo
Claudia Vega Rojas
Juan Haro Ruíz*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jhonatan Suárez Morillo

EDICIÓN GENERAL

*Lizbeth Pérez Olalla
Verónica Ayala Tufiño*

Síguenos en redes Sociales:



Dirección: Pdte. Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec



**Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador**

Comentarios y sugerencias

jsalazar@congope.gob.ec

