

Cristian Ernesto Quiroz Castro*, Abogado especialista en Derecho Procesal y docente investigador titular de la Universidad Nacional de Loja, Ecuador.

cristian.quiroz@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-8642-7069>

Rita Ximena Gallegos Rojas, especialista en Derecho Penal. Abogada en libre ejercicio profesional. Loja, Ecuador.

rixigaro@hotmail.com.

<https://orcid.org/0000-0003-4697-7661>

Maryury Elizabeth Celi Masache, especialista en Derecho Tributario, docente de la Universidad Nacional de Loja, Ecuador.

maryury.celi@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0096-3486>

* Autor para correspondencia.



Recibido: 2019- 11- 11 | Revisado: 2020-01-18
Aceptado: 2020- 02- 12 | Publicado: 2021-07-19

Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas

Decentralization and deconcentration. Analysis and perspectives

RESUMEN

Con la vigencia de la Constitución del año 2008 el Ecuador planteó como principios rectores del ejercicio público la desconcentración y descentralización de la administración pública, con el fin de asegurar los procesos de democracia, la prestación de servicios públicos eficientes y una productividad sustentable. Por ello, para viabilizar y materializar dichos principios, se han creado leyes en los últimos diez años, como por ejemplo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización (COOTAD), que pretende profundizar el proceso de autonomía política, administrativa y financiera; y, la descentralización del Estado.

Este trabajo académico pretende dar al lector un acercamiento a la concepción actual sobre descentralización y desconcentración, dado que, su cabal entendimiento permitirá adoptar mejores políticas públicas que sean reflejadas en la compensación de los desequilibrios que han existido en torno al desarrollo territorial del Ecuador.

Palabras clave: Concentración, descentralización, desconcentración, gobierno, Estado

ABSTRACT

With the validity of the Constitution of 2008, Ecuador proposed as guiding principles of the public exercise the deconcentration and decentralization of the public administration, in order to ensure the processes of democracy, the provision of efficient public services and sustainable productivity. For this reason, in order to make these principles viable and materialize, laws

have been created in the last ten years, such as the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy Decentralization (COOTAD), which aims to deepen the process of political, administrative and financial autonomy; and, the decentralization of the State.

This academic work aims to give the reader an approach to the current conception of decentralization and deconcentration, since its full understanding will allow the adoption of better public policies that are reflected in the compensation of the imbalances that have existed around the territorial development of Ecuador.

Key words: Concentration, decentralization, deconcentration, government, State

INTRODUCCIÓN

Históricamente el poder político y económico ha sido concentrado en pocas manos. En una época, se concentró en el rey o monarca, luego se concentró en los poderes o funciones del Estado, principalmente, en el Presidente de la República o en la Asamblea Nacional o Parlamento.

Esa concentración excesiva de poder, en el caso ecuatoriano, ha permitido que desde la época de la Colonia hasta la actualidad, únicamente se hayan desarrollado dos ciudades, esto es, Quito como la capital de la república, ubicada en la sierra; y, Guayaquil como principal puerto marítimo, asentada en la costa.

La concentración no sólo ha sido en el sentido político o gubernamental, sino que además, ha significado que el Estado central durante cerca de dos siglos destinó la mayor parte del Presupuesto General del Estado, para invertir exclusivamente en obras en dichas ciudades, desatiendo por completo las necesidades del resto del país.

Por ello, es necesario replantearse el rol concentrador del Estado y cambiarlo por una Administración que permita mantener una cercanía con la población, nos referimos a la desconcentración y descentralización, que si bien es cierto, se encuentran determinadas en la Constitución de la República, empero las fuerzas políticas de Quito y Guayaquil, sumadas a la “tradicional dependencia” que las autoridades locales mantienen con las autoridades nacionales, han impedido su ejecución e implementación eficaz y eficiente.

1. La Concentración

En el inicio de los Estados absolutistas previos a la Revolución Francesa¹ resultaba comprensible que una persona o ente concentrara todo el poder para decidir. Pero a partir del recono-

1. Absolutismo”. Autor: Julia Máxima Uriarte. Para: *Caracteristicas.co*. Última edición: 22 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.caracteristicas.co/absolutismo/>. Consultado: 30 de octubre de 2019. “el poder del soberano era formalmente único, indivisible, inalienable, incontrolable y pleno. En otras palabras, era un poder absoluto, y de allí el nombre que se le confiere como ideología, es decir, el absolutismo. El absolutismo proclamaba que el monarca era el Estado, por lo que los poderes públicos emanaban de su voluntad y estaban subordinados a sus consideraciones. No había ninguna autoridad mayor que la palabra del Rey, por lo que las majestades no se encontraban sujetas a ninguna ley posible”

cimiento de libertades y de la aparición de los derechos civiles y sociales, era inverosímil que aquello continúe. Más tarde, con la vigencia de los principios de democracia, igualdad, y la legitimación del poder en el pueblo como soberano, resulta innecesario y caduco continuar con un modelo de concentración de poder de decisión, en órganos de jerarquía, considerada superior.

En el Ecuador a lo largo de su vida republicana, desde su inicio, se ha reconocido tres regiones principales, a saber: Quito, Guayaquil y Cuenca. Cuestión que actualmente no ha variado en cuanto a la ubicación de la sede de entidades públicas de orden jerárquico superior². Esta centralización unida a la concentración ha afectado profundamente el desarrollo de las demás ciudades y la concreción de los parámetros que exige una verdadera autonomía.

La concentración tiene como propósito reservar al interior de una dependencia o entidad pública superior, las competencias administrativas (de organización, financiamiento, políticas), por lo que los órganos de menor jerarquía no podrán gozar de personalidad jurídica propia, patrimonio y mucho menos competencias para solucionar conflictos de los diferentes niveles jerárquicos de esa administración, teniendo que depender total o parcialmente del poder concentrado en la máxima autoridad.

La actividad administrativa y gestora del Estado abarca diferentes ámbitos de acción, en medio del crecimiento poblacional, el progresivo reconocimiento de derechos, el aumento del gasto público, el incremento de la dimensión del aparataje estatal. Es evidente la necesidad de mejorar la organización de la administración pública para facilitar la gobernabilidad y la realización de sus funciones, de forma eficaz y eficiente. En este sentido, los esfuerzos en el Ecuador aparentemente se abordaron desde la organización territorial y ejecución del poder público.³

La gestión del Estado está enmarcada dentro de normas constitucionales que al igual que todo el campo jurídico, ha ido evolucionando con la exigencia de un cambio importante en su estructura orgánica, que permita el funcionamiento de los diversos poderes y funciones públicas.

Por otra parte, la concentración puede ser definida como una forma de organización de la administración pública en la que ciertas entidades o autoridades públicas reúnen todas las competencias administrativas y de gestión, sin trasladar funciones o competencias a otros órganos del mismo ente, dando como resultado una congestión de trámites y acaparamiento de poder.

Si bien es cierto desconcentrar no es descentralizar, no obstante, ambos se caracterizan por el traslado de competencias; para lograr la desconcentración el instrumento utilizado es la ley, por

2. No es sorpresa que tres de las zonas de planificación del ministerio de educación estén ubicadas en estas ciudades, (Quito, Guayaquil, Cuenca)

3. “El Ecuador a lo largo de su vida republicana no ha sido ajeno a la idea de establecer un sistema federal o de autonomías regionales. Cuenta la historia que el país llegó a fraccionarse, 30 años después de su fundación como república independiente, en tres regiones principales. Las cuales fueron: Guayaquil, Quito y Cuenca. Después vino Gabriel García Moreno, quien con su extremado “conservadorismo”, en 1860 unificó el país en un solo Estado” en CUADERNO DE INVESTIGACIONES NRO. 4, Universidad de Especialidades Espíritu Santo.2000, pág. 2. (Universidad Espíritu Santo, 2000)

medio de la cual se trasladan algunas funciones a unidades administrativas subordinadas, sin dotarles de personería jurídica, su fin primordial es la descongestión de funciones.

El objetivo de la concentración gira en torno a las competencias, las nuevas formas de integración internacional, los nuevos requerimientos económicos. Además, el rol de las empresas en la actividad financiera del Estado necesita nuevas formas de organizar la administración pública, así tenemos:

El régimen competencial está directamente afectado por la presencia de ámbitos de decisión supra e infraestatales, por la pérdida de poder de intervención y por el mayor protagonismo social en la toma de decisiones político-administrativas por el aumento de las redes de cooperación y la participación interadministrativa e inter-social propias de la gobernanza. (ALL, 2003, pág. 58)

La organización de la administración pública debe atender en la actualidad estándares que no empatan con ideas de concentración y centralización, el Estado ya no es el único que marca las pautas en la vida social y económica, debe aceptar el espacio que poco a poco se han ganado los agentes económicos, y una forma es, precisamente, modificar su régimen de competencias administrativas para atender de manera eficiente y eficaz las necesidades de la población.

En la desconcentración “el órgano desconcentrado continúa subordinado al central, el cual inclusive sobre las funciones desconcentradas continúa ejerciendo control jerárquico” (MORA, 2006, pág. 69).

Cabe resaltar que la desconcentración se origina en organismos de la misma persona jurídica por lo que, no contarán con presupuesto, ni independencia administrativa.

Según Mora Caicedo (2006) “los elementos de la desconcentración son: a) Mandato legal ordenando el traslado de competencias; b) Traslado de competencias en relación sólo con algunas funciones; c) Traslado⁴ de competencias de una persona jurídica a un órgano que le está subordinado; y, d) Sujeción de ese órgano subordinado a la jerarquía del desconcentrado. Las funciones trasladadas son nacionales (que son las del órgano desconcentrado)” (pág. 69).

Hay varios campos de análisis para visualizar la desconcentración tanto si hablamos de cuestiones administrativas, financieras o políticas.

En base a lo anotado, procedemos a realizar un análisis sucinto de los elementos de la desconcentración.

4. Se habla de traslado mas no de delegación puesto que, si bien la delegación es “un traslado de competencias, es una excepción al principio de improrrogabilidad de la competencia... se configura la delegación cuando su superior traslada la competencia a un inferior, respecto de un asunto determinado por la ley, entendiendo que ese superior debe estar facultado legalmente para delegar cuando lo estime necesario” Véase Esteban Mora Caicedo en Derecho administrativo y Procesal administrativo, octava edición, Editorial Leyer, Bogotá, 2006. pág. 70.

A) Mandato legal ordenando el traslado de competencias

La Constitución de la República del Ecuador⁵ en el capítulo de la administración pública, sección segunda, señala que existen principios que rigen la administración pública, entre los cuales destacan la desconcentración⁶ y la descentralización.

Actualmente en el Ecuador funcionan diez y ocho Ministerios⁷, los mismos que se organizan a nivel de nueve zonas conocidas como “ZONAS DE PLANIFICACIÓN”. De otra parte, la educación en el Ecuador está regulada por la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en donde se señala como máxima autoridad educativa nacional al Ministro de Educación (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011, pág. art.21). En lo posterior, tomaremos a este ministerio como ejemplo para explicar los elementos de la concentración.

Así tenemos que esta autoridad tiene atribuciones y deberes entre las cuales destacamos: administrar el sistema nacional de educación, formular políticas educativas, el currículum nacional obligatorio, organizar la provisión de servicios para el desarrollo del talento humano del sistema nacional de educación, requerir los recursos para la provisión del talento humano, recursos materiales, financieros y tecnológicos, elaborar la proforma presupuestaria del sector educativo y presentarla, vigilar la correcta administración del presupuesto y solicitar reformas, ejercer las labores de fiscalización de establecimientos educativos, ejercer la facultad sancionadora, aprobar estatutos de entidades educativas.

B) Traslado de competencias en relación sólo con algunas funciones;

Respecto del Ministerio de Educación, la ley para este sector reconoce un nivel central encargado de formular políticas, estándares, la planificación, proyectos de inversión, administración y asignación de recursos, formular políticas de recursos humanos, además coordina la gestión administrativa de los niveles desconcentrados de gestión. Regula y controla el sistema nacional de educación, para lo cual expide las normas y estándares correspondientes, sin perjuicio de las competencias asignadas a los distritos metropolitanos y a los gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución de la República y la Ley.⁸

Las palabras clave de este nivel son **formular, regular, controlar y coordinar** estos verbos nos muestran claramente el rol protagónico en el cumplimiento de funciones para la administración

5. Ecuador: Constitución de la República del Ecuador, 2008. Art. 227.

6. El mencionado principio responde, efectivamente, a la preocupación de efectuar una adecuada distribución de las funciones propias de la Administración pública, y de tal idea, hemos de partir para conseguir la finalidad propuesta Juan Luis de la Vallina Velarde, Revista de Administración pública. *La Desconcentración Administrativa*, nro.35, 1961. Pág 76.

7. Según la página oficial de la Presidencia de la República, tenemos los ministerios de: Agricultura y Ganadería; Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Cultura y Patrimonio; Defensa Nacional; Deporte; Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación; Gobierno; Economía y Finanzas; Energía y Recursos Naturales No Renovables; Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Salud Pública; Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información; Transporte y Obras Públicas; Trabajo; Turismo. Información tomada de Ecuador: Presidencia de la República, Directorio, página oficial: <https://www.presidencia.gob.ec/>. Recuperado 22 de julio de 2021.

8. Véase en Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro oficial suplemento 417 del 31 de marzo de 2011. Art. 26.

de la educación, respecto de los niveles territoriales conformados por los niveles zonales, distritales y circuitales⁹, son los encargados de la gestión y ejecución de las políticas educativas definidas por el nivel central. En pocas palabras sus competencias giran en torno a la gestión y ejecución de lo decidido por el nivel central de administración.

Lo mismo ocurre en el nivel zonal intercultural y bilingüe, que define la planificación y coordina las acciones de los distritos educativos, y realiza el control de todos los servicios educativos de la zona de conformidad con las políticas definidas por el nivel central.¹⁰

C) *Traslado de competencias de una persona jurídica a un órgano que le está subordinado.*

La zona 7 del Ministerio de Educación (Ecuador, Ministerio de Educación), comprende las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, y estas a su vez se dividen en distritos, por ejemplo, en Zamora Chinchipe encontramos cuatro distritos: 1) Zamora- Yacuambi; 2) Nangariza – Centinela del Cóndor; 3) Palanda-Chinchipe; y, 4) Yantzaza – El Pangui.

A su vez, en Loja tenemos nueve distritos: 1) Loja; 2) Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo; 3) Paltas; 4) Celica-Pindal-Puyango; 4) Espíndola; 5) Gonzanamá-Calvas-Quilanga; 6) Macará-Sozoranga; 7) Saraguro; y, 8) Zapotillo.

Finalmente, El Oro cuenta con seis distritos: 1) Pasaje-Chilla-El Guabo; 2) Machala; 3) Zaruma-Portovelo-Atahualpa; 4) Balsas-Marcabellí-Piñas; 5) Arenillas- Las Lajas-Huaquillas; y, 6) Santa Rosa.

En este ejemplo podemos notar como la desconcentración se da para cuestiones de vigilancia y control para el cumplimiento de lo resuelto por el órgano central, pese a tener facultades importantes, el personal de estos entes sigue buscando el auxilio y la autorización de sus actividades, emanadas del nivel central, por lo que, la autoridad nacional continúa teniendo un rol protagónico sobre las demás autoridades.

D) *Sujeción de ese órgano subordinado a la jerarquía del desconcentrado.*

La subordinación es clara puesto que los distritos y zonas de planificación siguen respondiendo a la dirección nacional con sede en Quito, no existe un traslado real de competencias nacionales, sino que más bien se ve una concentración y centralización en los diferentes niveles, por ejemplo en la zona 7, distrito 6 Gonzanamá-Calvas- Quilanga, evidenciamos que se encuentra funcionando físicamente en el cantón Gonzanamá, y es ahí donde deben concurrir los interesados de Cariamanga, Changaimina, Colaizaca, el Lucero, Gonzanamá, Nambacola, Purunuma, Quilanga, Sacapalca, entre otros. Llama mucho la atención que la mencionada dirección distrital tenga una dependencia casi absoluta hacia la dirección nacional, en temas como: la contratación de personal; asignación presupuestaria; pago de indemnizaciones; pago de jubilaciones; pago de servicios básicos, etc.

9 Ibidem. Art.27

10. Véase Ley Orgánica de Educación intercultural, art. 28,29

La planificación nacional

Pese a los intentos normativos para descentralizar y desconcentrar el poder y trasladarlo hasta los gobiernos territoriales, la realidad dista mucho de aquello. A continuación analizamos brevemente lo que pasa con la planificación de la actividad financiera en el Ecuador.

La Constitución de la República, en el capítulo primero, del título V, de la organización territorial del Estado, en el artículo 238 señala que los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera.

El artículo 239 es una norma clara de desconcentración la misma que señala:

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Además, se les concede facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales¹¹ y las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias, además pueden ejercer facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Pese a todo este articulado un punto trascendental para verificar la desconcentración es la planificación de la actividad financiera, que de acuerdo a la Constitución de la República es de carácter obligatoria para los gobiernos autónomos descentralizados¹².

En el Ecuador contamos con un régimen de desarrollo y un régimen del buen vivir, conforme lo prescribe la actual Constitución de la República; así mismo, para la planificación de las finanzas públicas se creó un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, que exigen el cumplimiento de ciertos principios respecto a la planificación, uno de los cuales es la sujeción a la planificación, así tenemos:

La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República. (Ecuador, Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas, 2010, pág. art. 5).

La Carta Política establece que el Estado central goza de competencia exclusiva sobre la planificación nacional, las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria;

11. Constitución de la República del Ecuador, art. 240

12. Ver en Ecuador: Constitución de la República del Ecuador, art. 241.

comercio exterior y endeudamiento¹³. Por ello, es imposible desde nuestro punto de vista, gozar de autonomía, desconcentración y descentralización política, administrativa y financiera, si mi accionar debe responder a lineamientos que nacen del gobierno central y a los cuales debo ajustarme de forma obligatoria.

Asimismo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que la planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, es al gobierno central a quien corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 del mismo cuerpo de leyes, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.¹⁴

Por su parte, los gobiernos regionales, provinciales, municipales, parroquiales deben planificar su desarrollo siempre atendiendo lo que ya ha dispuesto el gobierno central en su planificación, como podemos ver además a medida que baja el nivel de gobierno se deberá ajustar su plan al del nivel superior.

Hernán Batallas realiza una interesante clasificación de competencias en base al COOTAD:

- Exclusivas, cuya titularidad le corresponde únicamente a un nivel de gobierno, pero que su gestión puede realizarse de forma concurrente en varios niveles, como es el caso de la viabilidad urbana y uso de suelo en los gobiernos municipales o el fomentar la actividad agropecuaria en el caso de los gobiernos provinciales;
- Concurrentes, cuya titularidad le corresponde a varios niveles de gestión que deben gestionarse obligatoriamente de forma concurrente;
- Adicionales, las que, al ser parte de los sectores o materias comunes y al no estar asignadas expresamente por la Constitución y la ley, pueden ser transferidas a un gobierno de forma progresiva y bajo el principio de subsidiaridad; y
- Residuales, definidas por la ley como aquellas que, al no estar asignadas en la Constitución o en la norma secundaria y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central, podrán ser asignadas a un gobierno en particular por parte del Consejo Nacional de Competencias. (2013, pág. 13)

De lo expuesto, encontramos cuestiones bastante interesantes, la primera, la naturaleza de las competencias, su titularidad absoluta y relativa, la coordinación y cooperación vertical y

13. *Ibidem*. Art. 261.

14. Ver Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, *Registro oficial nro. 306*. última reforma 21-may-2018. Art. 10.

horizontal entre los órganos de gobierno puntos que requieren un estudio más profundo; si bien la ley en cuestión tiene toda la intención de conseguir la desconcentración y descentralización y, por ello, diferencia estas competencias, sigue siendo insuficiente e infructífero no fortalecer a los entes públicos en todos sus niveles, así como a los gobiernos autónomos, para que puedan cumplir con sus funciones administrativas, pese a que existen para la cercanía con la ciudadanía los servicios públicos, aún no se prestan con la calidad que esperan los ciudadanos.

Referente a la calidad de los servicios públicos destacamos la explicación de Valentín Merino Estrada, quien señala:

Cualquier organización necesita justificarse y la Administración no escapa a esta regla. La Administración Pública necesita legitimarse. Integrada como está en el sistema político-administrativo, recibe parte de su legitimidad del propio sistema: legitimidad institucional. Otra parte la obtiene en función de la generación de outputs o rendimientos en la solución de los problemas sociales. Es una legitimación de eficiencia. A su vez, esta última influye en la propia legitimidad global del sistema político y por ello tiene cada día más importancia. (2003, pág. 681)

Es así que la distribución de competencias conocida como desconcentración requiera parámetros de eficacia y eficiencia, visibles en una rendición de cuentas que persiguiendo el cumplimiento del principio de transparencia, permita identificar los progresos y limitantes del proceso de descentralización y desconcentración que requieren los entes públicos. No basta solamente con crear subsecretarías, distritos, direcciones o gobiernos locales, se necesitan cifras y datos concretos que permitan evaluar los resultados de la gestión.

Un Estado en el que se observa una concentración de competencias de planificación y gestión administrativas, por antonomasia se produce una limitación en la distribución eficiente de recursos y medios de capacitación para el personal de cada nivel de organización pública. En ese sentido, la solución no está en crear nuevos niveles de administración, sino en volverlos realmente eficientes, transfiriendo las competencias sin restricciones ni sujeciones, sino en cuanto a la Constitución y la Ley; permitir el manejo y control de su presupuesto.

El manejo de la planificación nacional marca la principal fuente de competencias nacionales, al que se ajustan todas las administraciones públicas, entidades administrativas y gobiernos autónomos descentralizados; los procesos de desconcentración y descentralización, requieren un análisis profundo de la distribución de competencias, recursos y capacitación del talento humano.

Es también tema de interés para futuras investigaciones y análisis el estudio de los diferentes tipos de competencias, la facultad reglamentaria, sus límites y ámbitos de aplicación, los mecanismos o medios óptimos para el traslado de competencias.

2. La Desconcentración

Una de las formas de acercar el Estado a la ciudadanía para lograr un servicio eficiente de calidad y transparente es a través de la desconcentración, que se presenta cuando “la ley confiere en forma regular y permanente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública” (Del Giorgio), como por ejemplo cuando el ministerio de salud transfiriere a una dependencia zonal ciertas atribuciones como el de suscribir nombramientos, muy diferente a la descentralización que es transferir competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos como los municipios, como la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los gobiernos municipales, así tenemos:

La diferencia fundamental entre la desconcentración y la descentralización estaría así dada por el otorgamiento de personalidad jurídica, de individualidad propia, que faltaría en el primer caso y existiría en el segundo; en la desconcentración, el que recibe la competencia actúa como órgano del mismo ente, en la descentralización, en cambio, el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquél a quien se resta la competencia. (Gordillo)

Asimismo, para que se configure la desconcentración se requiere de:

- a. Transferencia de competencia, que trae como consecuencia el traslado de la titularidad de la misma, de un órgano superior a otro inferior. b.- Esta competencia a partir de ese momento debe ser exclusiva, sin que el superior pueda ejercer esa atribución. Si no fuera así se estaría sólo otorgando el ejercicio y por tanto lo que existiría es solo una delegación más o menos amplia. c.- Tiene lugar entre órganos de una misma institución. d.- Se necesitaría de una ley para desconcentrar las facultades que han sido conferida por ley. (Benavides, 2019)

Tanto la descentralización como la concentración no son procesos contradictorios sino complementarios, como lo afirma Lautaro Ojeda (Ojeda, 1998), porque es necesario la coordinación y articulación de las entidades del gobierno central como de los gobiernos locales para cumplir con sus objetivos.

Marco normativo de la desconcentración en el Ecuador

Con el retorno de la democracia en el Ecuador, en la Constitución de 1979 se hacía referencia a una desconcentración nacional, al señalar que el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales conforme el artículo 118.

A finales de la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, el debate sobre la desconcentración dentro de la reforma del Estado tuvo un matiz neoliberal, con el fin de achicar el tamaño del estado e implementar prácticas privatizadoras de las empresas públicas, para lo cual se expi-

dió la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios públicos por parte de la iniciativa privada publicada el 31 de diciembre de 1993, en la que se señalaba como principio y norma general la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas, además la finalidad de la desconcentración: transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales (artículo 34).

En la Constitución de 1998 se establecía que el sistema de salud debía funcionar de manera descentralizada, desconcentrada y participativa, igualmente los servicios de protección integral a la niñez, las prestaciones del seguro general obligatorio, el sistema nacional de educación, debían organizarse y desarrollarse de manera descentralizada y desconcentrada, además, el manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se lo hacía en forma desconcentrada. En general dicha carta fundamental disponía que la administración pública se organice y desarrolle de manera descentralizada y desconcentrada según lo previsto en el artículo 124.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, vigente desde el año 2002, dispone que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado, desconcentración que se hace por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.

Con la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, a la administración pública se la enfoca como un servicio a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (artículo 227), además esta constitución recoge postulados del buen vivir, un derecho de todos los ecuatorianos y ecuatorianas para disfrutar de servicios de óptima calidad para lo cual se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, ente rector de la planificación en el Ecuador.

Para desarrollar las disposiciones constitucionales, relacionadas con la desconcentración se expidieron algunos cuerpos normativos como el Código Orgánico Administrativo donde se establece el principio de desconcentración que, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas, además donde se define a la desconcentración como el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio (artículo 84).

Desconcentración del Estado ecuatoriano

Como se dijo en líneas anteriores, históricamente los asuntos relacionados con la administración pública se concentraban en tres ciudades Quito, Guayaquil y Cuenca. Así cuando se creó la Real Audiencia de Quito en 1562, contó con tres centros principales de autoridad: Quito, Guayaquil y Cuenca (Hernández, 1981), igualmente cuando Ecuador se constituyó como república

en 1830, se encontraba conformada por los departamentos del Azuay, Guayas y Quito según lo establecía el artículo 1 de la Constitución de aquella época, asunto que se mantuvo hasta el año 2007, es decir, la concentración de poder en las ciudades citadas, no permitiendo un desarrollo equitativo a las demás provincias, por lo que, se hizo necesario impulsar y expedir un nuevo modelo de planificación que permita atender las necesidades de la población.

Antes del 2007, la desconcentración del Ejecutivo se basaba en la regionalización vertical del país, dividido según regiones naturales: costa, sierra, oriente e insular, que no terminaba con el centralismo de las grandes provincias, conformándose actualmente 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos administrativos de planificación estatal. (Desarrollo, 2019).

La conformación de las zonas ahora es en un sentido horizontal con el fin de incluir a las provincias unidas por cuestiones naturales, culturales, históricas y poblacionales, a través de las siguientes zonas: Zona 1, provincias de: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos; Zona 2, provincias de: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana; Zona 3, provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza; Zona 4, provincias de: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; Zona 5, provincias de: Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos; Zona 6, provincias de: Cañar, Azuay, Morona Santiago; Zona 7, provincias de: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; Zona 8, cantones de: Guayaquil, Samborondón y Durán; y, Zona 9, Distrito Metropolitano de Quito.

Los Distritos constituyen la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, a veces puede coincidir con el cantón o unión de cantones, y articula políticas de desarrollo del territorio, aquí se coordina la provisión de servicios para el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas, 90.000 habitantes es el promedio de la población.

Los circuitos constituyen unidades básicas de prestación de servicios. Es una unidad local conformada por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios públicos en un territorio determinado dentro de un distrito. Su promedio de población es de 11.000 habitantes. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias.

Paulatinamente se han desconcentrado atribuciones y funciones de la administración pública en diferentes ámbitos administrativo, financiero, y jurídico expidiendo Acuerdos Ministeriales así el Ministerio de Turismo expidió el acuerdo Ministerial con ese propósito publicado en el Registro Oficial 63 de 21-ago.-2013; el Ministerio de Educación a través de la Ley Orgánica de Educación Intercultural prevé instancias desconcentradas del sistema de educación al señalar cuatro niveles de gestión, uno de carácter central y tres de gestión desconcentrada que son: zonal intercultural y bilingüe, distrital intercultural y bilingüe; y, circuitos educativos interculturales y bilingües (artículo 25); igualmente el Ministerio de Salud a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud contempla mecanismos de desconcentración para el efecto sus integrantes se relacionarán mediante las funciones de coordinación, provisión de servicios, aseguramiento y financiamiento (artículo 9); sin embargo, otras instituciones como el Ministerio del Trabajo para realizar algunos trámites como la rehabilitación de impedidos ya sea por compra de renuncia con indemnización, por destitución, por concurso de acreedores o

insolvencia, por deudores a entidades del sector público, etc., ha concentrado su trámite ante el Director de Secretaría General del Ministerio del Trabajo, en la ciudad capital, volviéndose un trámite engorroso.

El Estado para garantizar los derechos humanos, cumplir con los principios constitucionales y garantizar el bien común, debe adoptar un régimen de desarrollo donde se propicie la equidad social y territorial, promover la concertación, en forma participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

La desconcentración creada como un mecanismo para descongestionar la administración pública y acercarla a la ciudadanía debe contar con el apoyo de las funciones del estado, con el fin de brindar recursos que permitan optimizar los servicios, además con una coordinación entre las entidades públicas para cumplir con los objetivos que exige el desarrollo tecnológico.

3. La Descentralización

Los inicios de la vida republicana (independencia) del Ecuador al igual que la mayoría de países del mundo, no fue pacífica ni ordenada (Pérez, Descentralizaciones y Autonomías, 2013), pues, necesitó superar varios inconvenientes y obstáculos que fueron heredados de la época colonial (Castillo Vivanco, 1995); principalmente, necesitó de una gran cohesión nacional que permitiera asentar las bases de una república unitaria y así evitar la desintegración.

Consecuentemente, se creó una organización o unidad político-social dotada de un poder de mando originario, transferido por el pueblo, que es soberano en sus decisiones y actividades cotidianas y, que puede someter a los ciudadanos a tales decisiones, inclusive, con el uso de la fuerza; en otras palabras, se dio origen a la aparición del Estado.

En este sentido, el Estado unitario (existen otros tipos de Estado como el federal, regional, autonómico) otorga por mandato constitucional y legal a las autoridades nacionales, la dirección y conducción (centralización) de todas las funciones vitales del Estado, particularmente, la administración (Morales Tobar, 2005).

Por ello, varios autores justifican que durante los primeros años de republicanismo, los gobiernos hayan concentrado su poder (político y económico), generalmente, en entidades públicas que tenían su asiento en la capital del Estado (Coronel, César, 1993). Empero, el centralismo otrora necesario para la unificación y paz de los territorios independizados (Beneyto, 1958), poco a poco fue convirtiéndose en un problema que generaría profundas divisiones que desembocarían en segregación e inequidad social (Pérez, Derecho Administrativo, 2009).

La descentralización emerge así, como una alternativa de respuesta a una muy extendida crisis institucional del Estado centralista (Dromi, 2004), particularmente, como un clamor popular de las regiones más pobres y menos atendidas (García de Enterría, 2004), dado que el Estado se encargó de forma exclusiva y excluyente, de recaudar impuestos y contribuciones que fueron invertidas únicamente en las zonas de concentración de poder (Lozano Véliz, 2000).

A continuación pasamos a repasar algunas consideraciones necesarias para el mejor entendimientos de este trabajo investigativo.

En lo que a la descentralización concierne, no existe un criterio unánime en la doctrina, sobre su definición (Tafur, 1977); no obstante, podemos sostener que la descentralización es el proceso democrático (Requiao de Mello, 1993) en el que se devuelve o transfiere a los gobiernos locales (gobiernos autónomos descentralizados), las competencias y facultades que tradicionalmente fueron ejercidas por el gobierno central y sus instituciones.

La descentralización en un Estado unitario tiene ciertas características o elementos, a saber: a) el control administrativo ejercido por entes públicos con personalidad jurídica diferentes al Estado; b) autonomía financiera, esto es, contar con presupuesto y fondos propios; c) el control de tutela que ejerce el Estado sobre la entidad pública descentralizada.

Asimismo, la doctrina ha establecido varios tipos de descentralización como: descentralización local y territorial, entrega de competencias a los gobiernos territoriales; la descentralización técnica o por servicios, se entregan competencias para asuntos particulares de la administración, como la dotación de un servicio público; la descentralización funcional, cuando el Estado transfiere la competencia de toda una función estatal, verbigracia, la educación; descentralización por colaboración, cuando el Estado autoriza u obliga a entidades privadas a participar en dotación de servicios; descentralización democrática, ocurre cuando la población de una parte del territorio elige a sus propios dignatarios; descentralización a entes reguladores, cuando la administración transfiere competencias a entidades públicas que ejercen funciones de control, ejemplo las superintendencias.

Sin embargo, la descentralización no supone una “independencia total del Estado”, sino que implica sujeción al control de tutela (Flores Giménez, 2005), esto es, sujeción del ente descentralizado a potestades administrativas superiores (Hernández Becerra, 2005), dado que pertenecemos a un Estado unitario.

Con esta breve explicación, vamos a analizar en forma sucinta y concreta la descentralización en el Estado ecuatoriano, a la luz de la Constitución de la República y de las demás normas jurídicas secundarias.

En el caso ecuatoriano, la concentración de poder y distribución de riqueza se dio, en forma exclusiva, en las ciudades de Quito (capital) y Guayaquil (principal puerto marítimo). Así lo destaca José Castillo:

En nuestro país este fenómeno es de carácter bipolar. Las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil concentran para sí los mayores flujos de recursos tanto estatales como privados. Esto ha significado un crecimiento desarticulado de la economía nacional que ha tenido y tiene efectos absolutamente negativos. El centralismo bipolar de Quito y Guayaquil constituye el mayor de los males que ha soportado la república, pues ha sometido secularmente al país a un “regionalismo” que aparen-

temente se basaría en diferencias climáticas, ecológicas o hasta temperamentales de la gente, pero que en realidad no es sino el efecto de esta bipolaridad absorbente que ejercen los dos grandes centros metropolitanos, asunto que se expresa en todos los campos del convivir nacional, inclusive en el ámbito político. (Castillo Vivanco, 1995).

Es evidente que el Estado centralista ecuatoriano provocó una desigual, radical e inequitativa distribución de la riqueza (Riofrío Villagómez, 1955), pues, todas las actividades (económicas y políticas) de la administración, se centraban en atender las necesidades, en forma exclusiva, de la población urbana de Quito y Guayaquil, condenando a la pobreza, miseria y atraso, a la mayor parte de los ecuatorianos que habitaban el resto de ciudades (Crossman, 1992). De ahí que, durante varias décadas, tales ciudades recibieran a decenas de familias migrantes, procedentes de todas las latitudes de la patria, que buscaban una oportunidad de trabajo para sostener a sus agobiados hogares o, en su defecto, solicitando atención de sus necesidades básicas, como salud o educación (De la Cueva, 1994); trayendo como consecuencia, asentamientos irregulares (suburbios, arrabales) en las periferias de las crecientes ciudades; gran cantidad de mendicidad; deficientes servicios públicos, escasos de trabajo, etc.

Frente a esta problemática surge la necesidad imperiosa de contrarrestar las grandes desigualdades sociales. Para ello, desde la primera Constitución de 1830 se establece una división territorial: departamentos, provincias, cantones y parroquias, dirigidos por autoridades del Estado central. Asimismo, se organizan los cabildos o consejos municipales, de origen colonial; sin embargo, sin la asignación de recursos y competencias, poco se pudo hacer. La crisis que enfrentó el país en los años 1859 a 1861 por una pugna de poder entre la clase política y económica de Quito y Guayaquil, tuvieron como conclusión la elaboración de la Constitución de 1861, cuyo contenido era evidentemente federalista y descentralizador; empero, el gobierno de Gabriel García Moreno mediante políticas centralistas, concentró nuevamente el poder, excusado en la necesidad de la unidad nacional (Borja y Borja, 1979).

En los años 70 inicia la época petrolera del país que coincide con sucesivos gobiernos de facto militares, empieza una etapa de crecimiento desmesurado del Estado. En este marco, se elaboran políticas públicas que concentran nuevamente el poder en Quito y Guayaquil.

En las sucesivas Constituciones 1967, 1978, 1998, 2008 se establecieron las bases para modificar el sistema político y económico del país, que permita la consolidación de todo el Estado, pero sobre todo, que admita una adecuada distribución de la riqueza y desarrollo de los territorios menos atendidos por la administración central (Zavala Egas, 2005). En ese escenario, los gobiernos territoriales cumplen un rol fundamental, dado que, al encontrarse más cerca de la población, perciben y conocen de manera directa las necesidades y requerimientos sociales; y, por lo tanto, las pueden satisfacer en forma eficiente, siempre y cuando la administración central transfiera (descentralice) las respectivas competencias y los recursos económicos suficientes .

En ese sentido, los gobiernos autónomos descentralizados (de aquí en adelante GAD's), conforme a la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización (en lo posterior COOTAD), se encuentran estructurados así: los consejos regionales (existen 7 regiones); las prefecturas y sus consejos provinciales (una prefectura por cada provincia); los municipios y sus consejos municipales (un municipio por cada cantón); las juntas parroquiales (una junta por cada parroquia rural). Como régimen especial tenemos: consejo metropolitano; la provincia de Galápagos; circunscripciones indígenas y pluriculturales; y, las mancomunidades (Pérez , Descentralizaciones y Autonomías, 2013).

La Constitución de la República les otorga a los GAD`s ciertas competencias y autonomía en los ámbitos: político, administrativo y financiero. No obstante, como quedó dicho en líneas anteriores, los gobiernos locales quedan sujetos al Estado central en virtud del principio de tutela que, significa que aquel se reserva para sí el control en ciertos temas, como por ejemplo las políticas públicas nacionales: económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento; las relaciones internacionales; la creación o eliminación de instituciones (ministerios, secretarías, etc.) que brindan servicios a la ciudadanía; la defensa nacional interna y externa, etc.

Sin embargo, al cabo de más de un siglo y medio, y luego de varias reformas constitucionales y legales, la realidad no ha diferido mayormente. Si bien es cierto, hoy día tenemos una mejor distribución de la riqueza, pues, la administración central debe asignar recursos económicos a los GAD`s por mandato constitucional y legal; así como también, existe mayor número de competencias transferidas (Castillo Vivanco, 1995).

Empero, los mecanismos de planificación no han coadyuvado en mayores niveles de inversión (pública y privada) en el resto del país; en la mayor parte de las provincias existe una dependencia absoluta del Estado central, pues es el mayor empleador; las altas tasas de interés cobradas por las entidades financieras impiden que las personas puedan invertir en emprendimientos que generen fuentes de trabajo (Habermas, 1999); existen altos niveles de migración del campo hacia las ciudades, debido a que el Estado central o los GAD`s no pueden satisfacer las más elementales necesidades de la población, como salud, educación, dotación de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, recolección de desechos.

Las decisiones importantes (políticas o económicas) siguen tomándose en la capital o por lo menos, se las consulta en las altas esferas del gobierno central; las grandes empresas e industrias tienen su asiento en Quito o Guayaquil; en el mismo sentido, todo el grueso de la institucionalidad burocrática se encuentra en las referidas ciudades, con un significativo peso para el Presupuesto General del Estado.

CONCLUSIONES

La desconcentración es fundamental para lograr un desarrollo equilibrado de todo el país, dado que, trasladar poder o facultades a autoridades cercanas a la población, permite atender de manera eficiente las necesidades de la población.

Con el fin de descongestionar la administración pública y acercar la ciudadanía a ésta, se ha implementado la desconcentración, concebida como el traspaso de competencias de un órgano administrativo a una instancia jerárquicamente dependiente.

Para cumplir con los postulados del Buen Vivir, consagrados en la Constitución de la República es ineludible una planificación acorde a la realidad de cada zona del país, para lo cual se debe contar con los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios.

La descentralización no puede seguir postergada por las élites políticas centralizadoras del país, particularmente de Quito y Guayaquil. Es ineludible tomarse en serio la transferencia de competencias desde el gobierno central hasta los GAD's, pues las autoridades seccionales son personas que tienen su domicilio en los territorios, ello tiene su ventaja, pues conocen muy bien sus territorios y sus requerimientos más elementales.

La descentralización y desconcentración no son la solución por sí mismas, se requiere además, que el gobierno central transfiera competencias a los GAD's con el respectivo presupuesto. A su vez, las autoridades de los gobiernos territoriales deben planificar de manera eficiente la inversión de tales recursos económicos, priorizando las necesidades impostergables y evitando el despilfarro en obras innecesarias.

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano, permitirá un desarrollo sostenido y progresivo de los territorios y ciudades que históricamente han sido relegadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALL, J. C. (01 de 01 de 2003). La Gobernanza local. (MAP-INAP, Ed.) *Revista de Estudios de la Administración Local* (291), 45-75. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9169/9218>
- BATALLAS, H. G. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *FORO* (20), 5-22. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- BENAVIDES, R. (03 de 11 de 2019). https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_la_desconcentracion.pdf. Recuperado el 30 de 11 de 2019
- BENAVIDES, R. (03 de febrero de 1993). LA DESCONCENTRACIÓN. *Revista Jurídica-Universidad Católica Santiago de Guayaquil*. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_la_desconcentracion.pdf
- BENEYTO, J. (1958). *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Madrid: Aguilar.
- BORJA y BORJA, R. (1979). *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Ediciones Cultura Hispánica.
- CASTILLO VIVANCO, J. (1995). *Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo*. Loja: Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión" Núcleo de Loja.

- CORONEL, C. (1993). *Descentralización y Gobiernos Municipales*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- CROSSMAN, R. (1992). *Biografía del Estado Moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DE LA CUEVA, M. (1994). *La Idea del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DE LA VALLINA, J. L. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de administración pública* (35), 75-140. doi:ISSN 0034-7639
- DEL GIOGIO, F. (s.f.). https://www.researchgate.net/publication/262180911_Centralizacion_Descentralizacion_Desconcentracion_y_Delegacion/citation/download. Recuperado el 01 de 11 de 2019
- DEL GIORGIO, F. S. (s.f.). *Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación*. Recuperado el 05 de noviembre de 2019, de Subsecretaría de Modernización del Estado: file:///C:/Users/Usuario%20iTC/Downloads/Descentralizacindesconcentracinydelegacin-DelGiorgioSolfa%20(1).pdf
- DESARROLLO, S. N. (31 de 10 de 2019). https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Folleto_informativo-Desconcentracion2012.pdf.
- DROMI, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- ECUADOR. (04 de 11 de 2019). *Ministerio de Educación*. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de <https://educacion.gob.ec/distritos-educativos-zona-7/>
- ECUADOR. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial 449*. Quito: Última modificación: 01-ago.-2018.
- ECUADOR. (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas. *Registro oficial nro. 306*. Última reforma 21-may-2018.
- ECUADOR. (31 de marzo de 2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. *Registro oficial suplemento 417*. Última reforma 14- Mar-2018.
- ESTRELLA, C. (24 de Noviembre de 2005). *DerechoEcuador.com*. Recuperado el 04 de noviembre de 2019
- FLORES GIMÉNEZ, F. (2005). *La Participación Política en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- FLORES, F. J. (julio de 2018). *IEXE-Escuela de políticas públicas*. Obtenido de Centralización, descentralización y desconcentración de la administración pública federal en México: <https://www.iexe.edu.mx/blog/centralizacion-descentralizacion-y-desconcentracion-de-la-administracion-publica-federal-en-mexico.html>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Thompson Civitas.
- GORDILLO, A. (s.f.). https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf.
- HABERMAS, J. (1999). *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- HERNÁNDEZ BECERRA, A. (2005). *Descentralización, Autonomía Municipal y Poder Local en Colombia. Balance y Perspectivas de un Proceso a 2004*. Bogotá: Instituto de Derecho Público Comparado.
- LOZANO VÉLIZ, M. (2000). *Autonomías o Descentralización*. Guayaquil: Universidad de Especialidades Espíritu Santo.
- MERINO, V. E. (01 de 01 de 2003). La calidad total en la Administración local. Fundamentos y orientaciones básicas. *Revista de Estudios de la administración Local* (291), 601-703. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9193/9242>

- MORA, E. C. (2006). *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*. Bogotá: LEYER.
- MORALES TOBAR, M. (2005). *Descentralización, Administración Pública y Constitución*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- OJEDA, L. (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya Yala
- PÉREZ, E. (2013). *Descentralizaciones y Autonomías*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PÉREZ, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- REQUIAO DE MELLO, R. (1993). *Descentralización y Reorganización del Estado en América Latina*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- RIOFRÍO VILLAGÓMEZ, E. (1955). *La Participación de las Provincias en las Finanzas Públicas del Estado*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, núcleo de Quito.
- TAFUR, Á. (1977). *Las Entidades Descentralizadas*. Bogotá: 1977.
- UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO. (2000). Centro de investigaciones. *Cuaderno de investigaciones nro. 4*.
- URIARTE, J. M. (22 de agosto de 2019). *caracteristicas.co*. Obtenido de <http://www.caracteristicas.com/absolutismo/>
- ZAVALA EGAS, J. (2005). *Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edino.