

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

CONVOCATORIA 2011-2012

**“DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE TRANSPORTE
TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL HACIA LOS
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS – ENFOQUE
NORMATIVO E INSTITUCIONAL
CASO DE ESTUDIO: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

María Flor Caravia

Marzo 2013

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

CONVOCATORIA 2011-2012

**“DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE TRANSPORTE
TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL HACIA LOS
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS – ENFOQUE
NORMATIVO E INSTITUCIONAL**

CASO DE ESTUDIO: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”

Asesor: Magíster Víctor Jácome

María Flor Caravia

Quito, marzo 2013

Resumen

El presente documento expone brevemente el proceso histórico de la descentralización en el Ecuador; analiza la normativa vigente que sustenta la descentralización de la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; determina las instituciones y sus interrelaciones en referencia a esta competencia; y, sobre esta base, establece el avance práctico en la aplicación de la normativa y en el proceso de implementación de la descentralización de la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito, sus principales ejes de apoyo y los obstáculos enfrentados.

Al ser el análisis práctico de un caso específico de aplicación de la descentralización, como herramienta de las políticas públicas, su enfoque teórico es únicamente tangencial, concentrándose en el proceso seguido bajo la visión legal e institucional, pretendiendo brindar conclusiones que aporten al mejoramiento de la implementación en futuros procesos similares.

Palabras claves

Descentralización, Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial, Competencias.

Índice de contenido

ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN	5
Capítulo I: Antecedentes	7
Generalidades	7
Teorías sobre la descentralización en el Ecuador	11
Descentralización en el Ecuador hasta el año 2006	18
Capítulo II: Normativa e instituciones	25
Marco legal de la descentralización	26
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	28
Estructuras institucionales de la descentralización	33
A nivel nacional	34
A nivel GAD – MDMQ	36
Capítulo III: Implementación de la descentralización de la competencia del Tttsv en el MDMQ	40
Antecedentes históricos de la descentralización del Tttsv en el MDMQ	40
Implementación de la descentralización de la competencia del Tttsv bajo el nuevo modelo	43
A nivel nacional	43
A nivel del GAD - MDMQ	51
Pro y contras durante la implementación de la descentralización	58
Ejes de apoyo	58
Principales obstáculos	60
Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones.....	66
Bibliografía	71
Documentos.....	72
Leyes y reglamentos.....	72
Archivos	75
Anexo 1: Competencias constitucionales.....	76
Anexo 2: POA Secretaría de Movilidad del MDMQ.....	77
Anexo 3: Glosario de Términos relacionados a la institucionalidad de la competencia del Tttsv	78

Índice específico

Cuadros

Cuadro 1 Criterios o ejes para análisis corrientes descentralización.....	12
Cuadro 2 Comparativo de la descentralización desde las distintas propuestas de forma de Estado.	14
Cuadro 3 Comparativo de la descentralización de acuerdo al nivel de activación del proceso	16
Cuadro 4 Comparativo de la descentralización desde la agenda política programática.....	17
Cuadro 5 Asignación de competencias constitucionales de vialidad, tránsito y transporte terrestre	31
Cuadro 6 Proyectos de la Secretaría de Movilidad del MDMQ relacionados con el Tttsv.....	38
Cuadro 7 Modelos de Gestión para transferencia de competencias	46
Cuadro 8 Eje descentralización vs herramienta de implementación	51

Ilustraciones

Ilustración 1 Cronología de cuerpos normativos para transferencia Tttsv	27
Ilustración 2 Sectores: áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado	29
Ilustración 3 Competencias y facultades de los niveles de gobierno	30
Ilustración 4 Entidades - descentralización de la competencia Tttsv, subnivel superior	35
Ilustración 5 Entidades - descentralización de la competencia Tttsv, subnivel inferior.....	36
Ilustración 6 Estructura orgánica del MDMQ relacionada con el Tttsv.....	37
Ilustración 7 Procedimiento de transferencia de competencias.....	44
Ilustración 8 Modelos de Operación	47
Ilustración 9 Acciones de implementación de la descentralización	58

ABREVIATURAS

Abreviatura	Nombre completo
ACT	Agentes Civiles de Tránsito
AL	América Latina
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ANT	Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
CNC	Consejo Nacional de Competencias
Conam	Consejo Nacional de Modernización
Cootad	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descdcentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CTE	Comisión de Tránsito del Ecuador
Epmmap	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas
Fodesec	Fondo de Desarrollo Seccional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GC	Gobierno Central
Mcepec	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
RO	Registro oficial
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Tttsv	Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

“Para construir la paz social debemos forjar una sociedad más justa e igualitaria devolviéndole a las entidades territoriales lo que lenta e imperceptiblemente le ha quitado el excesivo centralismo. Podríamos decir que si no se corrige lo anterior, sería inútil seguir hablando de descentralización territorial en el Estado unitario.”

Gustavo Penagos

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2007 se genera un nuevo impulso a la descentralización en el Ecuador, figura que se consolida en el Plan Nacional de Descentralización¹, con claros objetivos a largo plazo:

La estructura programática del Plan propone tres objetivos estratégicos: Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y, Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales (Muñoz, 2012, pág. 10).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (Senplades, 2009, pág. 337) busca, a través de su Objetivo 11, establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, en virtud de lo cual el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Mcpec, estableció su Agenda para la Transformación Productiva (Mcpec, 2009, pág. 139), determinando sectores priorizados que recibirían especial atención con el fin de promover el sistema productivo, siendo una de las políticas transversales de esta agenda: la logística y el transporte.

El Estado ha dado así una relevancia crucial al sector del transporte por su incidencia en el Plan Nacional del Buen Vivir, y el presente trabajo busca ser un sencillo aporte para comprender la transferencia de este vital, amplio y complejo campo de la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, hacia los

¹ El Plan Nacional de Descentralización se basa en cuatro ejes temáticos: 1) vialidad, tránsito, transporte y seguridad vial, 2) fomento productivo y soberanía alimentaria, 3) infraestructura pública, y 4) ambiente, agua y patrimonio.

Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, y, en este específico caso, al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ.

El documento se divide en cuatro partes: el capítulo I brinda conceptos generales de competencia y descentralización, una breve revisión de las teorías sobre descentralización en el Ecuador, y el proceso de descentralización aplicado en el país hasta el año 2006, que se considera el punto de quiebre del modelo; a partir de ese momento se suscitan cambios que resultan en un nuevo marco de la descentralización, modificando estructuralmente la normativa e institucionalidad del proceso, por ello el capítulo II realiza una revisión del marco legal actual de la descentralización y se establece la estructura e interrelaciones de las entidades vinculadas con la descentralización de la competencia del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, Tttsv; el capítulo III describe el proceso de implementación aplicado, primeramente a nivel nacional, luego una visión general de los antecedentes de la transferencia del Tttsv en el MDMQ, y del avance de la implementación bajo el actual modelo, determinando sus principales ejes de apoyo y obstáculos; y, finalmente el capítulo IV establece las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado.

Se desarrolló un trabajo investigativo con la aplicación de varias metodologías: analítica, histórica, sistémica y dialéctica, principalmente sobre fuentes de información documentaria, complementado con la observación directa del proceso, permitido por el desarrollo de mis labores profesionales durante el último trimestre del año 2012 en la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ANT.

Capítulo I: Antecedentes

El funcionamiento del Estado implica la articulación de un complejo conjunto de metodologías, herramientas y conceptos, enfocándose el presente trabajo investigativo en dos temas principales: competencia y descentralización, por ello este primer capítulo los expone de forma general y realiza una breve revisión de las teorías sobre descentralización en el Ecuador, así como su proceso aplicado en el país hasta el año 2006.

Se determinó el referido año, 2006, como el límite de la revisión histórica, puesto que es entonces² cuando se empieza a estructurar un nuevo modelo de descentralización, que será revisado en los capítulos II y III.

Generalidades

Dentro de los principios jurídicos de la organización administrativa pública están la competencia y descentralización, eje teórico del presente trabajo, cuyas definiciones básicas se resumen:

La **competencia** es definida por Juan Carlos Cassagne como “el principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades públicas del Estado con personalidad jurídica”, es decir, “aptitud de obrar o legal de un órgano o ente del Estado”, que tiene una “raíz objetiva” pues no surge de la voluntad del funcionario sino que exige que se base en norma objetiva; y un límite a su ámbito de libertad que se ve “acotado por el fin que emana de la norma y no por el que surja de la voluntad del

² El 15 de enero de 2007 inicia la Presidencia de la República del Econ. Rafael Correa, Movimiento Alianza País, gobernante durante la elaboración del presente documento.

funcionario”; así, la competencia tiene cuatro caracteres fundamentales: es objetiva, obligatoria, improrrogable e irrenunciable (Cassagne, 2010, págs. 250-257).

La competencia, así definida, puede estar **centralizada** “cuando todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la administración”; y por el contrario, **descentralizada** “cuando las facultades decisorias se encuentran también adjudicadas a entidades que constituyen la llamada Administración descentralizada o indirecta del Estado” (Cassagne, 2010, págs. 264-265).

Respecto a la descentralización; Gustavo Penagos le establece las siguientes **características**: autonomía administrativa, personería jurídica, autonomía financiera, atribución de capacidad de decisión sobre asuntos administrativos, carácter electivo de los órganos descentralizados, necesidad de satisfacer servicios públicos locales y vigilancia jurídica (Penagos, 2004, págs. 340-341).

Es importante lo señalado por el referido autor sobre la vigilancia jurídica a la que están sometidas las entidades descentralizadas, misma que “no significa una dependencia jerárquica respecto del Estado, sino que tiene la finalidad de armonizar el actuar administrativo con los comandos estatales” (Penagos, 2004, pág. 339). Esta armonía en el actuar administrativo implica una coordinación inter administrativa, vital para el funcionamiento integral del Estado.

¿Por qué es importante la descentralización?, teóricamente, conforme a lo considerado previamente en las generalidades conceptuales, Cassagne y Penagos señalan los

inconvenientes de la centralización y las razones que justifican la descentralización, respectivamente, así:

Inconvenientes de la centralización para Cassagne:

Lleva a un “centralismo burocrático” que resulta en un “formalismo procesal que retarda la acción expeditiva que puede alcanzarse dentro de la práctica administrativa”; y, se dificulta el “acceso externo” que es la “posibilidad de que los administrados puedan acceder a la estructura jerárquicamente centralizada para obtener o brindar información, propiciar decisiones administrativas e impugnarlas” (Cassagne, 2010, pág. 273).

Razones para la descentralización para Penagos:

“En un Estado social de derecho se impone la descentralización plena, como forma de organización administrativa” para propender a una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos; satisfacer mejor los intereses de los GAD mediante la elección popular de autoridades; acercar la administración a la comunidad al fundamentar su acción a las necesidades reales de la población; reconocer la autonomía natural de las entidades territoriales para dirigir sus propios asuntos; y, para acelerar el proceso de traspaso de las competencias y la financiación a las entidades territoriales, con la finalidad de desmontar la excesiva centralización (Penagos, 2004, pág. 345).

Este breve marco conceptual de autores latinoamericanos tiene su paralelo en el Ecuador a través del concepto de descentralización plasmado de manera oficial en el ordenamiento jurídico, así, conforme lo establece la Constitución de la República, CRE, artículo 1, se asume

una forma de Estado unitario, es decir que “concentra las atribuciones y decisiones en los órganos superiores del Estado y los ejecuta en todo el territorio” (EDLE S.A., 2012, pág. 1), por ello, y con el fin de cumplir con la prestación de servicios a la ciudadanía, utiliza herramientas tales como la descentralización, desconcentración, delegación, etc.

En esta línea, tanto la CRE como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, Cootad, se refieren a los gobiernos seccionales como “entidades autónomas”, Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD³, lo cual implica que tienen la capacidad de establecer sus propias normas, dentro del marco legal dado por el gobierno central, dentro de la “vigilancia jurídica” anteriormente referida.

Esta autonomía se presenta en varios aspectos: administrativa, financiera y política, estando sujeta a controles por parte de la administración central; y se complementa con la definición expresa de descentralización, señalada por el Cootad en el art. 105, como: “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales, tecnológicos, desde el gobierno central hacia los GAD”, se excluyen las competencias que tienen relación con sectores estratégicos o de soberanía.

Quedan así definidas las características dadas a la entidad autónoma para aplicar el proceso de descentralización en nuestro país: competencias administrativas conferidas por ley, personalidad jurídica propia, asignación de recursos para manejo de competencias, y control por parte del gobierno central (EDLE S.A., 2012, pág. 4).

³ El Cootad establece en su artículo 28 que los GAD pueden ser: regionales, provinciales, cantonales o distritos metropolitanos, o parroquiales rurales.

Teorías sobre la descentralización en el Ecuador

En cada país difiere “la significación real, social y política” de los procesos de descentralización, y por tanto “la dinámica de cada experiencia es específica”, resultado de su singularidad en el “entramado de intereses económicos y políticos que se pretende alterar, por la capacidad institucional nacional y subnacional y por la cultura política en cada tiempo histórico” (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, págs. 11-12).

Este preámbulo plantea la pertinencia de establecer, en líneas generales, las corrientes teóricas que la descentralización ha experimentado en nuestro país, como un caso único, y por ello, el análisis de la discusión que Augusto Barrera⁴ realiza bajo dos ópticas, consensos y disensos (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, págs. 28-43), nos permite contar con criterios de un autor con conocimiento de nuestra específica realidad:

- a) Consensos: Existe acuerdo en cuatro ideas sobre descentralización (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, pág. 29):
- El Estado latinoamericano es excesivamente centralista (modelo vertical, jerarquizado y eventualmente antidemocrático).
 - Lo local permite el incremento de la eficiencia dada la cercanía a la ciudadanía para la identificación de problemas; asignación adecuada de recursos y utilización apropiada; mejoramiento de la calidad de los servicios por la flexibilidad de la estructura

⁴ Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito a la fecha de realización del presente documento, y receptor de la competencia de Tttsv en análisis.

gubernamental local; y, potenciación de la participación activa ciudadana en la ejecución de obras.

- Una economía de geometría variable genera un mayor potencial para la descentralización decisional y territorial, supeditada al enfrentamiento a oportunidades y amenazas directas de una economía globalizada.
- Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia, en virtud de la cercanía a los espacios de toma de decisiones, la escala y la flexibilidad de la institucionalidad local.

b) Disensos: Lejos de haber consenso, existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan alguna descentralización, que dan a sus respectivas propuestas contenidos muy diversos, que pueden quedar ocultos detrás del profuso uso común de algunos términos (descentralización, participación, local, eficiencia, etc.). (Coraggio, 1997, pág. 2)

Barrera denomina a las corrientes como neoliberal y neocontractualista, por su lado Coraggio las designa como neoliberal y democratizante. Con el objetivo de reducir la complejidad de las dos corrientes Barrera realiza una esquematización de los modelos a partir de tres criterios básicos, y Coraggio sobre tres ejes, cuyas correspondencias son:

No.	Criterio (según Barrera)	Eje (según Coraggio)
1	Estado que se propone	Administrativo
2	Nivel territorial del proceso	Económico
3	Modelo de desarrollo y lugar de temática en agenda política	Político

Cuadro 1 Criterios o ejes para análisis corrientes descentralización

Fuente: (Coraggio, Día después, 1997) (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005)

Elaboración: propia

Criterio 1:

Dos corrientes caracterizarían la propuesta de Estado descentralizado:

- El denominado “enfoque neoliberal”, Estado mínimo, presupone una noción de descentralización en la cual ésta es uno de los componentes de la reforma del Estado inscrita en la dinámica de liberalización de las economías, por tanto estaría a favor del mercado, y con énfasis en la descentralización administrativa y fiscal, dejando de manera parcial la redistribución del poder político.
- Tomando como raíz el concepto de “contrato social”, se establece el “enfoque neocontractualista” (“democratizante” para Coraggio), Estado regulador, cuya idea básica es “a la vez que mejorar la inserción en una economía que se reconoce como globalizada, reducir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso y combatir la inequidad y la pobreza”, para lo cual “las autoridades centrales determinan los objetivos y metas políticas que son luego asignados para ser logrados por las instituciones subnacionales” (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, págs. 35-36) (citando a Morgan, 1991).

Las características de los enfoques son plasmados por Barrera de forma sintetizada en dos cuadros, mismos que se unificaron en el siguiente esquema con el objetivo de permitir una comprensión visual general de las diferencias sustanciales:

	Enfoque neoliberal	Enfoque neocontractualista
Tipo de Estado	Estado mínimo en lo social y estratégico en creación de condiciones para la acumulación de capital. Modelo de decisión fiscal local.	Estado regulador, expresión de un contrato social. Visión estratégica del proceso de desarrollo: funciones clásicas, básicas y auxiliares. Modelo de principal agente.
Teorías de sustentación	a) Individualismo metodológico, b) Teorías liberales: énfasis en mercado, libertad negativa, c) Teorías neo institucionalistas y funcionalistas	Neocontractualismo y neoestructuralismo
Modelo de desarrollo	Neoliberal, integración subordinada a la globalización, política social compensatoria y focalizada. En América Latina reprimarización de la economía.	Transformación productiva con equidad: mejorar la inserción comercial externa; generación de empleo productivo; reducir heterogeneidad estructural; mejorar la distribución del ingreso y combate a la pobreza
Democracia política	Democracia formal, delegativa o procedimental	Democracia formal más algunos aspectos de participación ciudadana. Formas consensuales.
Conceptos y categorías centrales descentralización	1. Desregulación 2. Privatización 3. Descentralización: a) Desconcentración b) Delegación c) Devolución	Descentralización administrativa. Descentralización política. Fortalecimiento institucional "Descentralizar y despolitizar para evitar sobrecarga sobre el gobierno central" Articulación de niveles centrales y locales Integración territorial de políticas sectoriales (especialmente sociales)

Cuadro 2 Comparativo de la descentralización desde las distintas propuestas de forma de Estado.

Fuente: Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, Cuadros 2 y 3.

Elaboración: consolidación propia.

Plantea Barrera una tercera opción, el enfoque social-participacionista, Estado democrático participativo, entendiéndose que “la participación sostenida como instrumento de construcción de una nueva estatalidad provoca una paulatina inversión de prioridades del gasto” que refuerza la economía popular versus las tradicionales formas de economía y propiedad (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, pág. 38). José Luis Coraggio nos amplía sobre los efectos de esta tercera opción, que presenta una distinta cultura política:

... reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones –que serían irresolubles dada la variedad de intereses particulares contradictorios en

condiciones de recursos escasos- desarrollando ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida (Coraggio, Propuesta, 1994, págs. 3-4).

Criterio 2:

Sobre el segundo criterio, el nivel territorial del proceso, esquematizado en dos perspectivas: “una fuertemente centrada en las transformaciones institucionales del Estado central, entendido este como aparato, como burocracia”, y una segunda que “mira el proceso desde la constitución de zonas, regiones con capacidad de autogestionar su desarrollo, en tanto comunidad de base territorial” (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, pág. 38).

La diferencia entre ellas, indicada por Barrera, es que la primera, denominada por él como “descentralización desde arriba o descentralización centralizada”, “mantiene intacta la lógica de la institucionalidad estatal local como apéndice del aparato central y no como capacidad local de autogobierno”, así, la postura llamada “descentralización desde abajo, sujetos regiones” opera en tanto se reconozca el potencial de los gobiernos locales. El contraste es evidente en el siguiente cuadro:

Descentralización de acuerdo al nivel fundamental de activación del proceso		
Nivel fundamental	Impulso y carácter del proceso	Actores
Estado central: Proceso de descentralización centralizada	Desde arriba (desde el estado u organismos supranacionales) Énfasis en las dimensiones administrativas y fiscales Preeminencia de los aspectos jurídico institucionales Noción de cambio político predominantemente institucional.	Estado central Tecnocracia Organismos multilaterales Gremios y partidos "nacionales"
Regiones: reconocimiento de la existencia de un sujeto región	Desde abajo: periferias, regiones o sectores subalternos. Supone la existencia o necesidad de fortalecimiento de una colectividad de base territorial con capacidad de asumir la gestión de sus intereses colectivos. Preeminencia de los aspectos económicos, sociales y culturales. Noción de cambio político como nuevas relaciones sociales.	Actores de base territorial Empresarios medios, coalición de sectores sociales locales. Comunidad local.

Cuadro 3 Comparativo de la descentralización de acuerdo al nivel de activación del proceso

Fuente: Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, Cuadro 6.

Criterio 3:

El último criterio, la descentralización en la agenda política programática, se consolida en el comparativo de nueve variables: modelo de desarrollo, concepción del desarrollo humano, carácter de la descentralización, objetivos de la descentralización, rol de la descentralización, participación, autogestión, igualdad de oportunidades y priorizar la pobreza, que se resumen en el siguiente cuadro que incluye los defectos que considera Barrera se generan desde la visión neoliberal:

Descentralización en la agenda político programática		
Término	Visión neoliberal	Visión democrática
Modelo de desarrollo	Proceso de integración a la dinámica global del capital vía incremento de la capacidad exportadora; libre flujo de capitales; papel subsidiario de estado; reducción de su rol normativo y regulador y extinción de su papel de productor de bienes y servicios.	Proceso endógeno de crecimiento económico sostenido y sustentable, énfasis en un proceso armónico entre regiones, entre sector interno y externo, equidad del desarrollo. Papel del estado como agente regulador. Mayor soberanía en la articulación con el mercado mundial.
Concepción del desarrollo humano	"Invertir en la gente": concentrar el gasto en , de modo programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia por nutrición, acceso a la educación y servicios de salud básicas, etc., de modo de mejorar los índices de Desarrollo Humano.	Poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.
Carácter de la descentralización	Forma de gestión de la oferta de recursos públicos cercana a las demandas y a las situaciones particulares, condición para concitar la participación, focalizar y evitar distribuir recursos públicos entre quienes no responden a la definición oficial de pobreza o indigencia.	Redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, ideológico, cultural, etc., y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo una nueva base para refundar la democracia, superando sus formas delegativas.
Objetivos principales de la descentralización	La descentralización se subordina a los objetivos de estabilización fiscal, privatización, limitación del gasto público, ampliar el papel del sector privado y eliminar las formas de coerción estatal al capital. Descentramiento y debilitamiento del Estado	Enfrentar las disparidades territoriales revirtiendo los flujos de concentración y centralización económica, social, cultural y política. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para producir y gestionar su desarrollo. Ampliación de la democracia y la participación. Mejorar eficiencia y eficacia del Estado.
Rol de la descentralización en la agenda programática	Papel instrumental. La descentralización opera en los planos fiscales y administrativos.	Estrategia fundamental y sustantiva de cambio político, institucional y social. Oportunidad de construcción de un nuevo acuerdo social y político entre agentes sociales y regiones.
Participación	Forma de reducir los costos de prestación de servicios a través del "cost-sharing", cuya prioridad y magnitud ya está definida por razones técnicas o políticas.	Forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentran balances en el poder de las organizaciones sociales.
Autogestión	Forma de gestión en que los carenciados, junto con voluntarios sociales, administran la distribución de los recursos públicos que les tocan inicialmente y se hacen crecientemente responsable de satisfacer sus propias carencias.	Desarrollo de la autonomía, capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas, accediendo a recursos, públicos o privados.
Igualdad de oportunidades	Proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir en la línea de largada de un mercado competitivo, sin más solidaridad adicional que el apoyo a quienes se destaquen o pasen pruebas meritocráticas (en base a los resultados o eventualmente en base a información genética) o a la caridad compensatoria.	Asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias -heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales- de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de su vida.
Priorizar la pobreza	Focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.	Erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.

Cuadro 4 Comparativo de la descentralización desde la agenda política programática

Fuente: Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, Cuadro 8.

El extracto precedente, de los dos modelos de descentralización bajo los tres criterios, muestra que “el proyecto democratizante surge a la sombra del proyecto neoliberal, y debe ir ganando espacio y credibilidad como alternativa para encarar los múltiples problemas del momento” (Coraggio, Día después, 1997, pág. 11); y a la vez, el avance de este proyecto implica riesgos, pues la descentralización de por sí puede no ser la solución a los problemas de las relaciones entre sociedad, territorio, participación y desarrollo, pues su enfoque integral, desde la política pública que se establezca hasta su proceso de implementación, tiene variadas aristas, como se analiza en párrafos anteriores, y cada una de ellas la potencialidad de destruir o construir, y la evaluación más fidedigna es aquella que se realiza a la luz de la historia.

Descentralización en el Ecuador hasta el año 2006

El largo proceso histórico de la descentralización es resumido por el extinto Consejo Nacional de Modernización de Ecuador, Conam, en su Síntesis del Diagnóstico: “Descentralización en el Ecuador al 2006”, en un párrafo:

En el Ecuador, como en la mayoría de los países de América Latina, existen diferentes periodos de centralización y descentralización, tanto secuencial como paralela. Dada la marcada regionalización del país principalmente entre la costa y sierra, el tema de la descentralización ha sido intensamente debatido desde la fundación de la República en 1830, sin embargo han estado presentes fuerzas centrífugas desde los distintos gobiernos de turno para salvar “la unidad nacional”, lo que ha ocasionado que se neutralice el proceso de

descentralización durante todos estos 170 años de historia (Conam, 2006, pág. 13).

Los hitos más relevantes de este proceso, basados principalmente en la reseña histórica elaborada por el Conam (Conam, 2006, págs. 13-18), son:

Desde inicios de la República hasta los años 60 regionalización de la costa y sierra, como sector de agro-exportación y economías de hacienda, respectivamente. En las décadas 50 y 60 se busca promover el desarrollo regional, inicio de procesos de superposición de funciones entre gobierno central y seccionales. La visión de la descentralización se centraba en la posición e influencia en la política económica por parte de la ciudad capital.

El descubrimiento de petróleo traslada el centro del poder político a Quito, el gobierno militar aumentó el tamaño del Estado y el sector privado se benefició con créditos, incentivos a exportaciones, reducción de impuestos y políticas proteccionistas. La autoridad de alcaldes y prefectos es delegada desde el Gobierno Central, que paralelamente centralizó los recursos petroleros cobrando importancia las transferencias a los gobiernos seccionales, que se triplicaron, excediendo la capacidad de inversión a nivel local.

Con el retorno a la democracia en 1970 se reinstauran las elecciones para gobiernos seccionales. A inicios de los ochenta se produce la denominada “crisis de la deuda” que disminuye sustancialmente las reservas internacionales. Las provincias y cantones luchaban por acceder a los beneficios de leyes especiales que transferían recursos, sin transferencia de competencias.

Respecto a la crisis económica de los años ochenta, ésta desencadenó en el deterioro del aparato público, manifestado “principalmente en la incapacidad para abordar las intensas tareas redistributivas que le son propias y en particular en la deficiencia en la prestación de servicios públicos...” lo que a su vez profundizaría la “desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno central y en menor medida en los gobiernos locales” (Ojeda Segovia, 1998, pág. 72).

En los años 90 se dan programas de ajuste que buscaban “restar la intervención directa del gobierno y favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos” (Conam, 2006, pág. 15). Se crean fondos que constituyeron fuentes importantes de recursos para los gobiernos locales, a la par de leyes especiales con “efectos distorsivos y discrecionales”.

Se promovieron programas enfocados al fortalecimiento institucional de los municipios, tales como:

... la creación del Banco del Estado para el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, el desarrollo del programa de Desarrollo Municipal (PDM), las reformas legales que permitieron la creación del Fodesec⁵ para el financiamiento de gobiernos provinciales y municipales, entre otros, como elementos pensados desde el centro, pero sin afectar sus características (Carrión & Dammert, 2007, pág. 9).

En 1993, con la Ley de Modernización del Estado, se crea el Conam como:

⁵Fodesec: Fondo de Desarrollo Seccional

... responsable de la política nacional de descentralización y dispone la ejecución de un Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración que debía detallar las competencias y recursos a transferirse. Durante 8 años hubo varios intentos de elaborarlo pero nunca fue puesto en práctica (Conam, 2006, pág. 16).

En 1997 dos leyes relacionadas se expiden: Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales, y Ley Especial de Descentralización y Participación Social. En 1998 la Constitución es modificada estableciendo las competencias del Gobierno Central que son susceptibles o no de descentralizarse y cambia el sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntario para los gobiernos seccionales prohibiéndose las transferencias fiscales sin la correspondiente transferencia de competencias.

En 1999, debido a la profunda crisis bancaria, no se cumplen las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos seccionales, lo cual agudiza el conflicto distributivo. Para el 2000 se conforma la “Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales”, misma que no tuvo apoyo por parte de los actores políticos de la región costa. En el año 2002 se forma la “Comisión Nacional de Competencias” con la finalidad de impulsar y consolidar el proceso de transferencia de funciones, responsabilidades y competencias. Se receptan solicitudes de transferencias de competencias (2005 y 2006), y a la par, en el año 2006, se establece el “Plan Nacional de Descentralización”.

Augusto Barrera describe la problemática de la descentralización en el año 2005 como resultante de una doble dinámica:

I) de acumulaciones histórico estructurales (...), agudizados por los impactos del proceso de globalización –al que nos insertamos de modo subordinado-, y del tortuoso proceso de reforma del Estado, II) de desencadenamientos coyunturales como la crisis financiera y la pugna presupuestaria, la ruptura de los “acuerdos de gobernabilidad”, etc. (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, pág. 10).

Los hechos relatados demuestran una falta de coherencia en el tiempo para impulsar la descentralización:

... el Estado, con todos sus niveles organizacionales (tanto dependientes como autónomos), ha sido objeto de continuos rediseños, sin que se haya logrado consolidar una estructura que funcione coordinadamente. En ese sentido, uno de los objetivos de la descentralización debería ser asignarle al Estado roles claros de planificación, regulación y coordinación (Hurtado, 2007, pág. 286).

Manifiesta en similar sentido Lautaro Ojeda, al considerar a la descentralización como una de las “alternativas de redemocratización de la sociedad y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población especialmente la de menores recursos”, por tanto su objetivo era permitir “reorganizar y redistribuir el poder político e institucional, en miras a lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos, que cree las bases para que se ejerza una mayor fiscalización y control hacia los representantes y permita una apertura hacia la participación”,

buscándose de esta manera el fortalecimiento del Estado nacional, generando la participación en el control y fiscalización de la gestión pública por parte de la sociedad civil, por ello las varias iniciativas, aunque ellas no hayan progresado de forma integral (Ojeda Segovia, 1998, pág. 72).

Esta falta de “progreso integral” parece responder a un intencional deseo de aletargar la ocurrencia de un proceso descentralizador que incorpore a los tres ejes referidos por Coraggio: administrativo, económico y político, en especial el último, pues el poder político ha estado históricamente asociado al poder de grupos de interés específicos.

El modelo económico aplicado al Ecuador durante el análisis histórico precedente, ha sido el neoliberal, y en ese sentido, también ha sido replicado en las herramientas de política pública como lo es la descentralización, por lo que el inicio del nuevo proceso se da en el Estado que Coraggio describe:

... caracterizada como de "excesiva" centralidad del Estado con respecto a la sociedad. Y esto tanto en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social -coercitivo o regulativo- como de las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver los más diversos problemas sociales (si hubiera "voluntad política" para hacerlo). Asimismo se señala, en el interior mismo del Estado, una excesiva centralidad de ciertas instancias respecto al resto del aparato estatal (del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo, del Gobierno Nacional respecto a los Provinciales o Locales, etc.) (Coraggio, Día después, 1997, pág. 3).

A partir del año 2007 inicia la instauración de un nuevo modelo de descentralización, bajo el manto de la nueva Constitución, se presenta la planificación para ejecutar el modelo, y que en este específico caso se plasma en el Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan de Descentralización.

Capítulo II: Normativa e instituciones

Si no es parte de un proceso de profunda reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la descentralización puede ser sólo un divertimento y no contribuir efectivamente a la democratización. Advertir esto y operar estratégicamente requiere un movimiento político-cultural de orden por lo menos nacional, lo que indica que más que fragmentar la sociedad en la búsqueda de nuevos sujetos sociales o políticos, es necesaria una radical rearticulación de lo local, lo sectorial y lo nacional, de la comunidad, la sociedad y el Estado (Coraggio, Día después, 1997, pág. 26).

La “radical rearticulación” que refiere Coraggio, se suscita en el Ecuador a partir del año 2007, y resulta en un nuevo marco de la descentralización, modificando estructuralmente la normativa e institucionalidad del proceso, por ello el presente capítulo realiza una revisión del marco legal actual de la descentralización y se establece la estructura e interrelaciones de las entidades vinculadas con la descentralización de la competencia del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

Los dos elementos, marco legal e instituciones, serán explorados de forma integral, considerando la descentralización tanto desde el punto de vista general de aplicación normativa y operación institucional, cuanto en referencia específica al caso en estudio, esto es, a la competencia del Tttsv y al MDMQ.

Marco legal de la descentralización⁶

La construcción por parte del Gobierno del marco vigente responde a una secuencia lógica de emisión de cuerpos legales, es decir, su elaboración y aprobación siguen una planificación coherente desde el gobierno central, partiendo de la regulación de la aplicación de la descentralización, que es considerada con menor o mayor profundidad en diez cuerpos legales, continuando con las normas para las competencias del Tttsv en una ley con tres reformas y su respectivo reglamento, y finalizando con las específicas regulaciones del MDMQ.

Dentro del amplio marco legal señalado, es el Cootad, cuerpo normativo publicado el 19 de octubre de 2010, la ley que marca los lineamientos de la descentralización, la herramienta que más profunda y claramente establece el proceso de implementación de la transferencia de competencias, y que se puede visualizar en el siguiente gráfico cronológico de todo el conjunto normativo antes referido:

⁶ La principal normativa expedida sobre la descentralización de competencias a nivel nacional, con énfasis en la competencia del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, y a su transferencia al Distrito Metropolitano de Quito, se detalla en la Bibliografía.

AÑO	FECHA	DESCENTRALIZACIÓN	TTTSV	DMQ
2008	07/08/2008		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
	20/10/2008	Constitución de la República del Ecuador		
2009	09/01/2009		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
2010	05/03/2010	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013		
	06/10/2010		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	19/10/2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	22/10/2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas		
2011	15/02/2011	Consejo Nacional de Competencias (Instalación y Plan de Trabajo)		
	29/03/2011		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	30/08/2011	Propuesta de Lineamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada de Senplades		
2012	30/03/2012	Plan Nacional de Descentralización 2012-2015		Ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo del MDMQ 2012 -2022
	15/03/2012	Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado entre la ANT y el SRI		
	29/05/2012	Transferencia de la Competencia para Planificar, Regular y Controlar el TTTSV, a favor de los GAD		
	25/06/2012		Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
	14/08/2012	Normas de Procedimiento en las Transferencias de Fondos Públicos por Descentralización de la Competencia de TTTSV a los GAD		

Ilustración 1 Cronología de cuerpos normativos para transferencia Tttsv

Fuente: Registro Oficial.

Elaboración propia.

En virtud de la relevancia del Cootad, se extrae en los siguientes párrafos las principales conceptualizaciones relacionadas, y que constituyen la esencia del marco normativo de este documento.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

En el Cootad, el título V trata sobre la Descentralización y el Sistema Nacional de Competencias, e inicia en el capítulo I con la conceptualización de descentralización y su finalidad (art. 106 Cootad) que en esencia es impulsar “el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional”, reiterándose que la transferencia irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes.

En el mismo título V, capítulo II, sección I, establece los conceptos del Sistema Nacional de Competencias, es decir, sectores, competencias y facultades, que podemos resumir en los siguientes dos gráficos, que buscan esquematizar los componentes de la descentralización conforme lo establecido en el Cootad.

Un primer gráfico nos muestra la clasificación de los sectores por:

- Privativos: exclusivos del gobierno central, GC, y que incluye los vinculados con el exterior en cuanto a comercio, relaciones y endeudamiento; relacionados con la defensa y orden público; y las políticas económicas en los diferentes ámbitos.

- Estratégicos, en los cuales el gobierno se reserva la competencia de rectoría y definición de modelos de gestión, e incluye los relacionados con recursos naturales, telecomunicaciones, transporte y energía.
- Comunes: todos los demás.

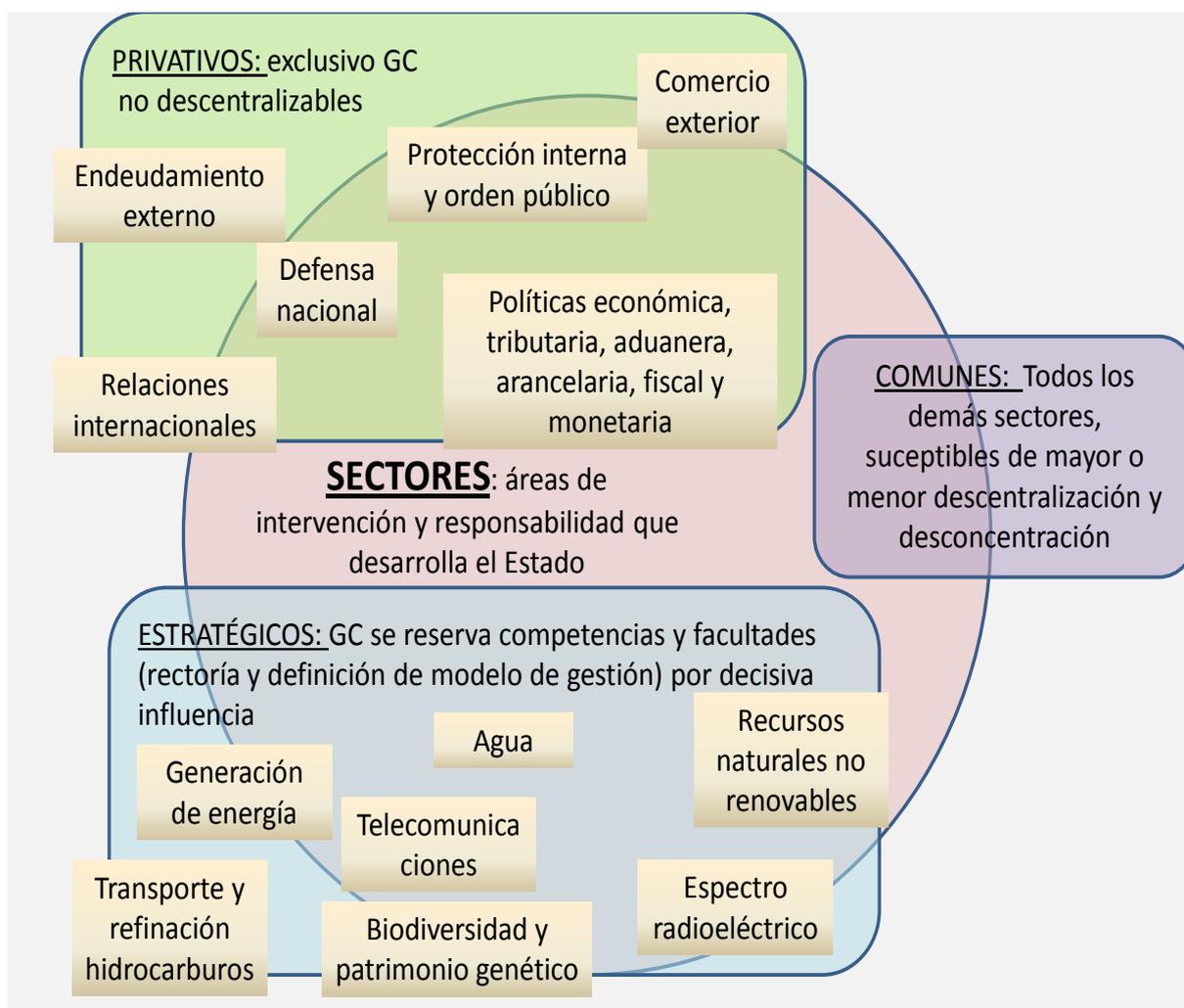


Ilustración 2 Sectores: áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado

Fuente: Cootad.

Elaboración propia.

El siguiente gráfico señala las cinco facultades que una competencia conlleva: rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Las facultades señaladas corresponden a cada nivel de gobierno dependiendo si la competencia es exclusiva o concurrente.

COMPETENCIAS: Capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector



Emitir políticas públicas, definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos. Es nacional, corresponde a GC en competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos

Pueden ser concurrentes	Planificación	Establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones. Corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno
	Regulación	Emitir la normatividad necesaria, para dirigir, orientar o modificar la conducta de administrados. En marco de competencias y circunscripción correspondiente
	Control	Velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de normas y procedimientos, estándares de calidad y eficiencia establecidos
	Gestión	Ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Concurrente varios niveles gobierno, ámbito de competencias y circunscripción según modelo de gestión de cada sector

Ilustración 3 Competencias y facultades de los niveles de gobierno

Fuente: Cootad.
Elaboración propia.

La sección II del capítulo II institucionaliza el proceso descentralizador al crear el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias: el Consejo Nacional de Competencias, CNC, y los siguientes capítulos, III, IV y V, versan sobre el ejercicio general de las competencias, de las competencias constitucionales, de las competencias adicionales y residuales, que se compendia así:

Competencias constitucionales. Los GAD son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, que podrán ejercerlas exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales.

La Constitución contempla veinte competencias, listadas en anexo 1, de las cuales se realizó el análisis de las competencias constitucionales de la vialidad y del tránsito y transporte, objeto de nuestro estudio, resultando la siguiente matriz que identifica el campo de acción de cada nivel de gobierno:

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL		Vialidad	Tránsito y transporte (en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción)
Gobierno Central		Facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización.	La rectoría general del sistema nacional de Tttsv corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. (MTOPT a través de la ANT)
GAD	Regional	Facultades de planificar, construir regular, controlar y mantener el sistema vial de ámbito regional, en concordancia con las políticas nacionales.	Responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios.
	Provincial	Facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	
	Municipal	Facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.	De forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal, definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia.
	Parroquia rural	Facultades de planificar y mantener, en coordinación con el GAD provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos.	

Cuadro 5 Asignación de competencias constitucionales de vialidad, tránsito y transporte terrestre

Fuente: Cootad.

Elaboración Propia

Competencias adicionales y residuales. Las competencias adicionales, definidas en el Cootad, son aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que, al no estar asignadas expresamente a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el CNC; y las competencias residuales son aquellas que no están asignadas a favor de los GAD, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central, por tanto estas competencias serán asignadas por el CNC a los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

El capítulo VI trata sobre el fortalecimiento institucional que ha de realizarse en los GAD, para lo cual la responsabilidad del diseño del proceso de fortalecimiento institucional corresponde al CNC, en coordinación con las entidades asociativas de los GAD, es decir con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y se realizará a través de asistencia técnica, capacitación, formación, apoyo y profesionalización, mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de competencias y servicios, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras. Para el efecto se asignó recursos del presupuesto general del Estado al CNC, aunado a los recursos de los GAD que obligatoriamente deben destinar.

Se contempla la posibilidad de que un GAD no haya podido ejercer una competencia o la prestación de un servicio, en cuyo caso, y a efectos mantener continuidad, se crea la figura de la “intervención en su gestión”. En el capítulo VIII se determina las situaciones ante las cuales procedería la intervención, su procedimiento para autorizarla, las características que debe contemplar la intervención, la obligación de rendición de cuentas del gobierno interventor, y la restitución de la gestión de la competencia.

Ha sido una crítica frecuente en nuestro país la dispersión en varios cuerpos normativos sobre una misma temática, lo que conllevaba la compleja tarea de recolección de los diversos artículos de varias leyes relacionadas, sin garantía de que faltase algún precepto que cambiase sustancialmente lo prescrito, por ejemplo mediante alguna excepción a la norma, inserta tangencialmente en una ley de otro campo.

El marco normativo de la descentralización presentado en extracto en párrafos precedentes sobre la base de un solo cuerpo normativo, el Cootad, nos muestra que se encuentra estructurado coherentemente en una fuente legal madre, que permite tener los lineamientos generales de forma organizada y completa, hecho que evidentemente ayuda a los implementadores de políticas en su tarea. Se recalca en este aspecto pues adicionalmente implica un aporte a la transparencia en la gestión por la disminución de incertezas, facilita la participación ciudadana en el proceso al ser más accesible comprender la norma, y da claridad a todos los diferentes grupos de interés.

Estructuras institucionales de la descentralización

A partir del año 2007 se inicia una reforma profunda de la estructura orgánica del Estado, plasmado en el informe de la Senplades “Reforma democrática del Estado”:

Más allá del debate sobre cuánto Estado y cuánto mercado debe existir en una sociedad, se trata de afirmar el carácter estratégico de las intervenciones

estatales y rediseñar a su brazo ejecutivo en la perspectiva de asegurarle altas probabilidades de coordinación eficiente entre sus distintas agencias, y de concertación y diálogo con el resto de poderes públicos y actores sociales que componen la nación ecuatoriana (Senplades, 2008, pág. 6).

En efecto, para cualquier intervención estatal, como lo es la descentralización, fue necesario el rediseño de su brazo ejecutivo, por ello la importancia de conocer la institucionalización creada en los diferentes niveles de gobierno, por lo que revisaremos las mismas conforme la siguiente organización:

- a) General, a nivel nacional, considerando como eje a la ANT.
 - a. Subnivel superior
 - b. Subnivel inferior
- b) Específico, a nivel del GAD del caso en estudio, MDMQ.

A nivel nacional

Se ha clasificado a las entidades relacionadas con la descentralización de las competencias del Tttsv en dos subniveles, tomando como eje central a la ANT:

- a) Subnivel superior: que incluye todos los organismos que, jerárquicamente sobre la ANT, generan las políticas y lineamientos generales para su actuación, y que por tanto deben ser observados en las actividades de regulación y control bajo su responsabilidad.



Ilustración 4 Entidades - descentralización de la competencia Tttsv, subnivel superior

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales, Estructura Orgánica del Sector Público a agosto 2012 www.mrl.gob.ec.

Elaboración: Propia.

- b) Subnivel inferior: establece las entidades operativas de la competencia del Tttsv, tanto por efectos de la descentralización como por la desconcentración, ésta última dada normativamente por el Estatuto de Gestión por Procesos de la ANT a nivel de las 24 provincias.



Ilustración 5 Entidades - descentralización de la competencia Tttsv, subnivel inferior

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales, Estructura Orgánica del Sector Público a agosto 2012

www.mrl.gob.ec

Elaboración: Propia.

A nivel GAD – MDMQ

El siguiente gráfico de la estructura institucional del MDMQ, puede diferir respecto de estructuras de otros gobiernos autónomos, pues los diferentes GAD, conforme la normativa les ha facultado, adoptan la mejor organización funcional para su específica situación:

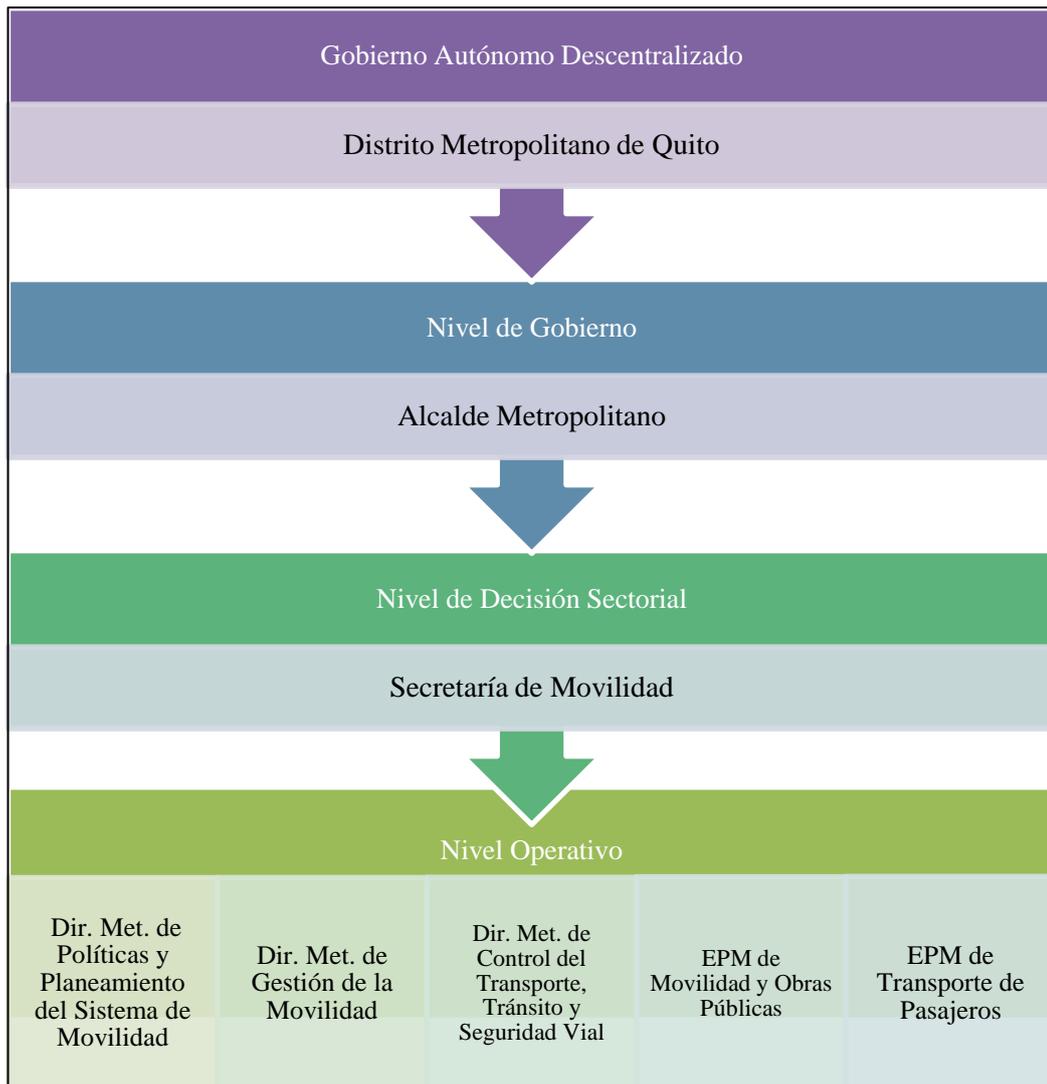


Ilustración 6 Estructura orgánica del MDMQ relacionada con el Tttsv

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Planificación, Estructura Orgánica Funcional de la dependencia del MDMQ, al 30 de junio de 2012. www.quito.gob.ec
Elaboración Propia.

Las diferentes instancias que conforman la Secretaría de Movilidad del MDMQ contemplan en su POA para el año 2012⁷ proyectos relacionados con la competencia del Tttsv (Anexo 2), que se resumen en el siguiente cuadro:

⁷ A la fecha de elaboración de este documento la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, Epmop, de la Secretaría de Movilidad del MDMQ, no tiene publicado el POA para el año 2013 en su portal.

Dependencia	Programa	Proyecto
Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad	Optimización del registro y la revisión vehicular	Operación y fiscalización del proceso de revisión técnica vehicular
		Operación y optimización del proceso de matriculación vehicular
Dirección Metropolitana de Control de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial	Creación y consolidación de la Agencia Metropolitana de Control de Tránsito	Conformación del cuerpo de agentes civiles de tránsito
		Acondicionamiento de instalaciones para alojamiento de coordinaciones
		Equipamiento
	Fomento de la señalización, seguridad y educación vial	Adquisición, acondicionamiento y mantenimiento de vehículos
		Estudios para resolución de puntos de alta accidentabilidad
		Campañas de educación vial
	Campañas de seguridad vial	
Dirección Metropolitana de Desarrollo Tecnológico de la Movilidad	Optimización del registro y la revisión vehicular	Implementación de la tercera placa electrónica vehicular
	Fortalecimiento de la gestión institucional para la movilidad	Mantenimiento y optimización del sistema informático
Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas	Creación y consolidación de la Agencia Metropolitana de Control de Tránsito	Convenio con policía nacional para el control del tránsito
	Gestión de terminales, estacionamientos y peajes	Mejoramiento de terminales Quitumbe y Carcelén
	Fomento de la señalización, seguridad y educación vial	Mantenimiento y mejoramiento de la señalización vertical y horizontal
		Mantenimiento del sistema semafórico actual (incluye policía nacional)
	Implementación del nuevo sistema centralizado y adaptativo de semaforización	

Cuadro 6 Proyectos de la Secretaría de Movilidad del MDMQ relacionados con el Tttsv

Fuente: Secretaría General de Planificación del MDMQ, Matriz del Plan Operativo Anual – POA / Ejercicio Fiscal 2012.

Elaboración: Propia.

Las estructuras institucionales presentadas en los dos niveles (nacional y local), han sido establecidas para responder a la búsqueda de objetivos planteados desde el gobierno central:

El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsa desde el ejecutivo tiene por objetivo entonces la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central (Senplades, 2008, pág. 24).

En efecto se vislumbra una redistribución de poder en los diferentes niveles de gobierno, y por ende acceso a la toma de decisiones que permita atender a la ciudadanía localmente, y ello se da al tener cada una de las entidades atribuciones y competencias específicas definidas.

Estas definiciones las presenta la Senplades en su “Glosario de Términos” (Senplades, 2008, págs. 32-37), del cual se han seleccionado las relacionadas al Tttsv y se presentan en el anexo 3 con la correspondencia entre los términos del glosario y las instituciones relacionadas.

Capítulo III: Implementación de la descentralización de la competencia del Tttsv en el MDMQ

El presente capítulo inicia revisando los antecedentes históricos de la implementación de la descentralización de la competencia del Tttsv en el GAD del MDMQ hasta el año 2007; luego describiremos el proceso de implementación aplicado a partir de esa fecha, primeramente a nivel nacional, pues, conforme lo revisado anteriormente, el marco normativo e institucional para la transferencia de competencias exclusivas o concurrentes ha sido estructurado con un alcance a nivel nacional, es decir, para todos los GAD, y posteriormente esbozaremos una visión general de la implementación de la transferencia de la competencia del Tttsv en el GAD MDMQ y su avance bajo el nuevo modelo, determinando entonces sus principales ejes de apoyo y obstáculos.

Antecedentes históricos de la descentralización del Tttsv en el MDMQ

Conforme lo establecía la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el RO No. 345 del 27 de diciembre de 1993, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 3304, publicado en el RO No. 840 del 12 de diciembre de 1995, mismo que “transfiere atribuciones al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que las ejerza de manera exclusiva y privativa, dentro de los límites de su jurisdicción”. Las atribuciones transferidas son:

- a) Organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar técnicamente las actividades, operaciones y servicios del transporte terrestre, público y privado;
- b) Determinar y otorgar las rutas y frecuencias del transporte público;

- c) Conferir, modificar, renovar, revocar o suspender los permisos para la utilización de las vías públicas por parte de las empresas de transporte terrestre de servicio público, de conformidad con las regulaciones establecidas por la Ley, reglamentos y ordenanzas;
- d) Establecer el Registro Metropolitano de permisos de operación del transporte terrestre de pasajeros y carga, y conceder y renovar los permisos de operación; y,
- e) Fijar y modificar las tarifas de los pasajes y fletes del transporte terrestre para toda clase de servicio público, previa investigación de los costos de operación.

Las competencias adquieren mayor jerarquía jurídica al emitirse la Resolución R-22-058 del 08 de marzo de 2001, que establece como Orgánica a la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, misma que contempla las atribuciones antes señaladas.

Un factor que destacó al MDMQ para asumir nuevas competencias fue la inversión que en años anteriores realizó en tecnología:

Sin duda, el pionero en la utilización de tecnologías de la información es el Municipio de Quito. Desde la década de los 80 comenzó a utilizar sistemas informáticos para catastros, contabilidad, control de bienes muebles, así como para el control del personal (Ojeda Segovia, 1998, pág. 92).

Sin embargo este es solo uno de los elementos necesarios, pues la transferencia de atribuciones realizada a través de un único Decreto difícilmente podría ser integral, se requiere más que cuatro escuetos artículos y una disposición transitoria para considerar los otros elementos necesarios tales como: recursos económicos para asumir la competencia, fortalecimiento institucional y del talento humano, y la coordinación necesaria entre el

gobierno central, otras instituciones relacionadas a la competencia del Tttsv y el gobierno local.

Ello podría explicar la débil asunción de la competencia, que se denota en la situación de la transferencia de competencia de la movilidad al año 2007, referida en la evaluación del marco regulatorio e institucional que se presenta en el Plan Maestro de Movilidad de las autoridades municipales a esa fecha:

Si bien la Ley de Régimen para el DMQ transfiere al Municipio las atribuciones para que ejerza de manera exclusiva y privativa las competencias para organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar las actividades, operaciones y servicios de transporte público y privado, su ejercicio se ha visto obstaculizado por las limitaciones e interferencias derivadas de la gestión del control del transporte fundamentalmente, así como por intervenciones de otros organismos del Estado, sin que se haya logrado la adecuada articulación y coordinación entre el gobierno local y el gobierno central.

El MDMQ ha contado con diversas entidades y organismos para cumplir con las competencias en materia de transporte, entre las cuales ha existido una dispersión de responsabilidades y una falta de articulación en los procesos de planificación, ejecución, gestión y control (MDMQ, 2008, pág. 26).

Es en este estado en el que se inicia la aplicación del nuevo modelo de descentralización esbozado desde el año 2007 por el gobierno central, y cuyo proceso de implementación lo reseñaremos más adelante.

Implementación de la descentralización de la competencia del Tttsv bajo el nuevo modelo

A nivel nacional

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, vigente desde diciembre de 2008 hasta octubre de 2010, inicia con la consideración de la calidad del servicio público como una función susceptible de transferencia, y considera al transporte terrestre y control del tránsito vehicular como una competencia susceptible de transferencia al ser señalada expresamente, así, art. 9:

... la Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:” ... “g) En coordinación con el respectivo Consejo Provincial de Tránsito, los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal, con excepción de las competencias previstas en leyes especiales que se refieren a esta materia.

Después de haberse dado este primer importante paso, toma fuerza el reto de la descentralización de la competencia de Tttsv, impulso reforzado con la normativa que en los siguientes años apuntalaría el proceso, revisada en el capítulo II. Es bajo este nuevo marco jurídico en estructuración que finalmente en el 2010 se establece el procedimiento de transferencia de competencias, mismo que se ha esquematizado en el siguiente gráfico:

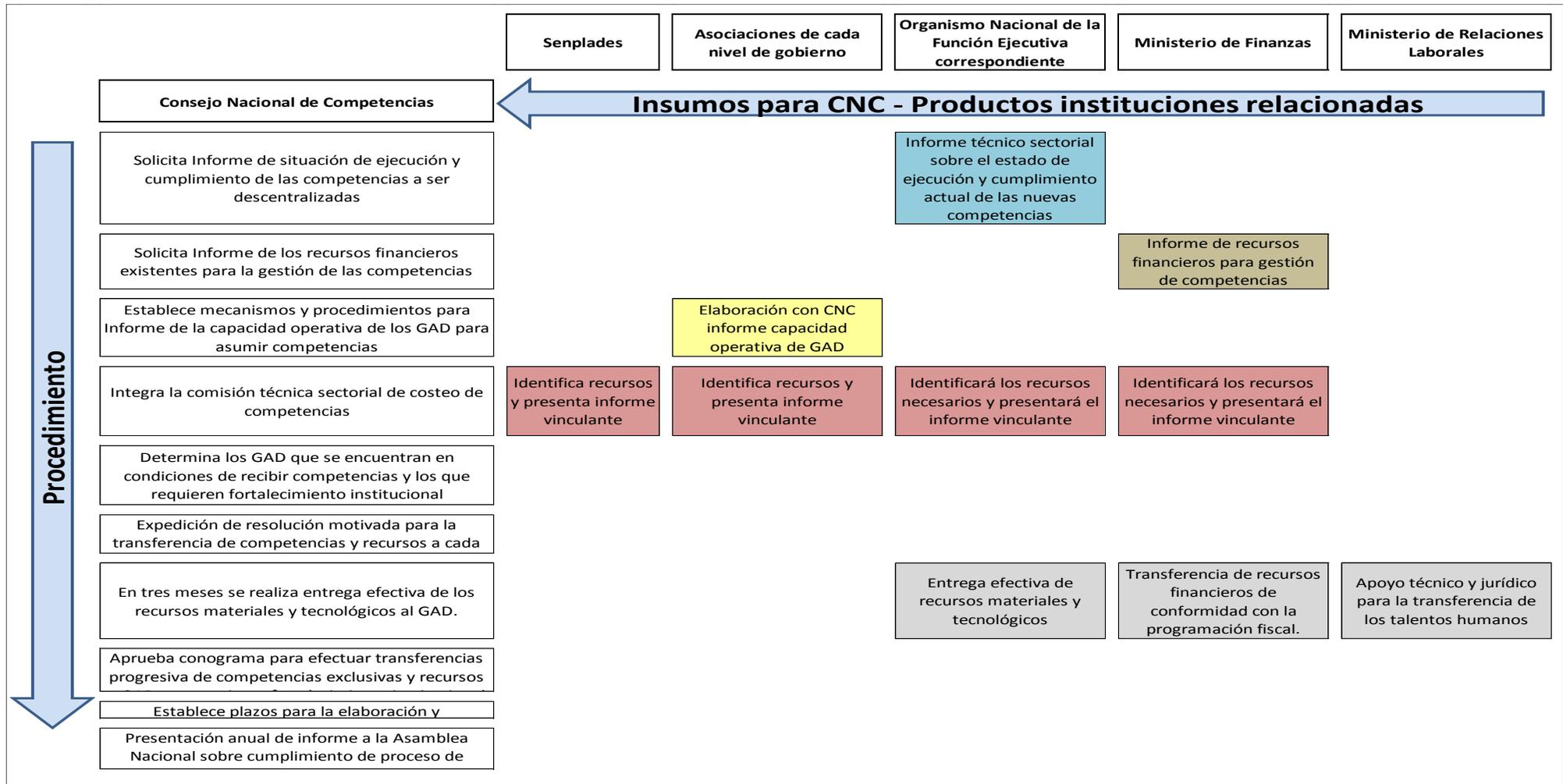


Ilustración 7 Procedimiento de transferencia de competencias

Fuente: Cootad
Elaboración propia

Conforme estricta aplicación de la ley, esquematizada en la ilustración 7, el proceso inicia a partir de los documentos generados por la Senplades, el MDMQ y diferentes participantes directos del proceso, es así que para la emisión de la Resolución No. 006-CNC-2012, mediante la cual se regula la transferencia de la competencia, objeto de esta investigación, se contó con los siguientes documentos:

- Informe del MTOP (informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia)
- Informe del Ministerio de Finanzas (informe de recursos financieros existentes para la gestión de la competencia)
- Informe de la AME (informe de capacidad operativa de GAD)
- Informe vinculante de la Comisión Técnica de Costeo de Competencias

Estos informes constituyen la base para que el CNC emita la Resolución, misma que establece los tres modelos de gestión a los cuales los GAD deberán acogerse durante este proceso de transferencia, así como las asignaciones presupuestarias respectivas⁸. El siguiente cuadro consolida los factores considerados para la determinación del modelo a aplicarse, la competencia transferida, los GAD a los cuales corresponde cada modelo, la asignación presupuestaria en sus componentes fijo, variable, monto de compensación y asignación para gobierno central, producto o servicio, y fecha máxima de implementación:

⁸ Las metodologías para asignar los modelos de gestión así como para el costeo de competencias son ampliamente desarrollados en el texto de Senplades, Subsecretaría de Descentralización “Territorio y Descentralización, Transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial”, 2012

Modelo		A		B		C
Factores para asignación de modelos de gestión	Índice de Necesidad	Alta		Alta	Media	Baja
	Experiencia de tttsv	Con exp.		Sin exp.	Sin exp.	Sin exp.
Competencias: Planificar, regular y controlar el tttsv en sus circunscripciones territoriales bajo el principio de unidad nacional		Planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial		Planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública		Planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular
GAD		Quito, Guayaquil y Cuenca	Ibarra, Loja, Ambato y Manta	Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía,		Los restantes 204 municipios
Asignaciones presupuesto	Fijo para GAD	US \$ 50.000		US \$ 50.000		US \$ 25.000
	Variable para GAD	Cobro de tasa de matriculación y multas, menos monto fijo, distribuido conforme fórmula de reparto				
	Para Gobierno Central	Deducción de asignación variable de GAD, 5,3% si no asumen matriculación y 51,7% si no asumen control operativo de tránsito				
	Monto compensación - egresos no permanente	Para compensar desequilibrios territoriales. Monto determinado por el informe de la comisión sectorial de costeo. Modelos A y B para estudios de preinversión y contra la presentación de proyectos de inversión.				N/A
Producto o servicio		Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación y revisión técnica vehicular, control operativo		Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación y revisión técnica vehicular		Títulos habilitantes (emisión y verificación)
Fecha máxima de		29-may-13	29-may-14	29-may-15		29-may-15

Cuadro 7 Modelos de Gestión para transferencia de competencias

Fuente: Resolución No. 006-CNC-2012

Elaboración: propia

El establecimiento de un mecanismo diferenciado de asignación presupuestaria conlleva implícita una visión a largo plazo en este proceso que aseguraría su crecimiento, sostenibilidad y futura cooperación entre GAD de diferentes modelos de gestión, conforme aseveración de Coraggio:

... la escasez de recursos para la descentralización hace ineficiente tanto su repartición uniforme entre todos los municipios como el concentrarlos en los más pobres siguiendo un principio inmediateista de equidad. En tales casos habría que concentrar recursos en aquellos municipios con mayor potencial para contribuir a un desarrollo cuyos resultados puedan realimentar al resto (Coraggio, Propuesta, 1994, págs. 6-7).

A partir de la clasificación de los modelos de gestión que los GAD podrían aplicar para asumir las competencias, cuadro 7, se desprenden las siguientes opciones de modelos de operación:

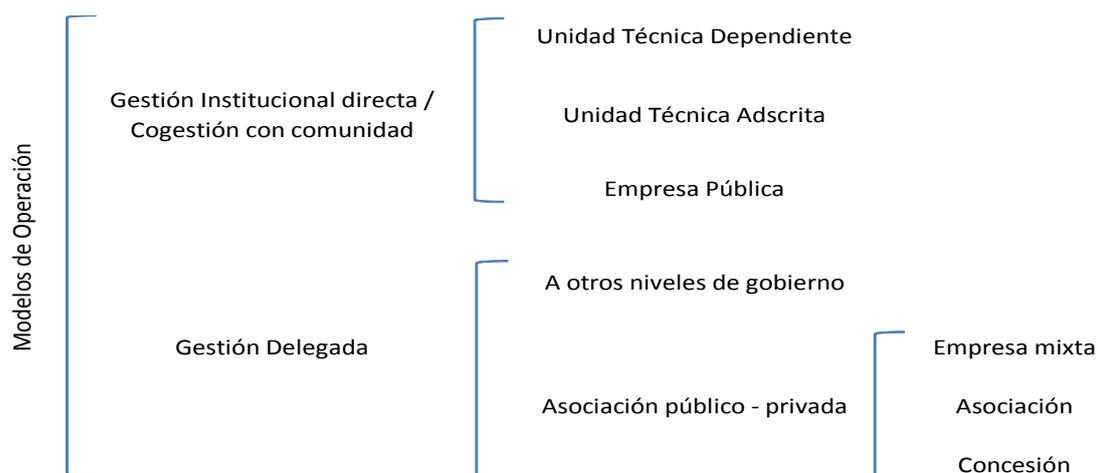


Ilustración 8 Modelos de Operación

Fuente: CRE, Ley de Modernización, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Reglamento de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Cootad y Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre Elaboración Propia.

El modelo de operación que se seleccione debe ir acompañado del fortalecimiento del GAD, para lo cual la disposición general séptima de la Resolución No. 006 establece que la ANT, en coordinación con la AME y el CNC “establecerán un plan de fortalecimiento, acompañamiento y transferencia de conocimiento para los gobiernos autónomos descentralizados”, para ello en el mes de agosto de 2012, mediante oficio Nro. 4419-ANT-ANT-2012, se establecen, e informa a la AME, los requisitos previos que cada GAD debe cumplir para ser incluido dentro del cronograma de ejecución del plan de fortalecimiento institucional.

Los requisitos son: a) unidad, departamento o empresa pública de Tttsv creada y lista para operar conforme opciones detalladas en ilustración 8; b) plan de movilidad cantonal aprobado por el Concejo Municipal y presentado a la ANT; c) modelo de gestión para la atención al cliente en funcionamiento e instalaciones debidamente equipadas; d) implementar los requerimientos tecnológicos; y, e) remitir a la ANT todas las ordenanzas relacionadas con el Tttsv emitidas por el GAD.

Cumplidos los requisitos antes indicados se establece las fechas de las jornadas de capacitación con duración de un mes, y con contenidos variables dependiendo del modelo de gestión asignado al GAD.

Adicionalmente el Estado Central estableció el “Proyecto Nacional la Formación de Agentes Civiles de Tránsito”, ACT, para el control operativo de la vía pública por parte de los GAD que asumen esta competencia. A través de un convenio suscrito entre la

ANT y la Comisión de Tránsito del Ecuador, CTE⁹, se establece que ésta segunda institución ejecutará la formación a nivel nacional de los ACT, en virtud de la experiencia que han adquirido al tener la provincia de Guayas sus propios “vigilantes de tránsito”, que realizan el control operativo de la vía pública.

El cumplimiento del fortalecimiento institucional a través de las jornadas de capacitación y la formación de los ACT, debe ser completado hasta las fechas máximas indicadas en el cuadro 6, pues son los tiempos de implementación de la transferencia de competencia que corresponde a cada GAD conforme la resolución del CNC antes señalada.

Es medular contrastar si el procedimiento de implementación seguido, y descrito en párrafos anteriores, ha contemplado temas puntuales definidos teóricamente, por lo que se considera importante el criterio establecido por las autoridades del proceso de planificación de este nuevo modelo, Fander Falconí y Pabel Muñoz, que manifiestan:

Para enfrentar el agotamiento del modelo de Estado centralista, generador de concentración, inequidades y crisis políticas; el distanciamiento entre los ciudadanos y el sistema político; las constantes amenazas de reorganización fragmentada, caótica y coyuntural del Estado; la crisis de representación política; y la falta de democracia, transparencia y participación, se necesita una reforma integral y democrática del actual modelo estatal. Una reforma de tal tipo debe considerar entre sus componentes y sus interrelaciones, al menos los

⁹ La CTE tiene jurisdicción en la provincia del Guayas.

siguientes temas: el ordenamiento y el desarrollo territorial, la definición de una nueva división política-administrativa, una matriz de competencias que establezca con claridad que hace cada quién en el territorio y en los distintos niveles de gobierno, el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planificación, un conjunto de reformas que apuntalen la descentralización fiscal y un nuevo manejo de la economía y la finanzas nacionales, una indispensable relación con la reforma y la representación política, y un amplio número de dispositivos y herramientas que viabilicen la participación ciudadana (Falconí & Muñoz, 2007, pág. 26).

Descrito el procedimiento de transferencia de competencias aplicado a nivel nacional, conforme la norma (ilustración 7), se observa que el mismo contempla los componentes señalados por Falconí y Muñoz, y a su vez, también los ejes presentados por Coraggio (“criterios” para Barrera detallados en cuadro 1), comparativo que se expone en el siguiente cuadro, y que permite aseverar que encaja en el denominado modelo democratizante o neocontractualista:

EJE (Coraggio)	COMPONENTE (Falconí y Muñoz)	HERRAMIENTA DE CUMPLIMIENTO
Administrativo	Planificación: Sistema Nacional de Planificación, matriz de competencias que establezca que hace cada quién en el territorio y en los distintos niveles de gobierno; Territorio: Ordenamiento y desarrollo territorial, nueva división política-administrativa	Plan Nacional del Buen Vivir, Plan Nacional de Descentralización, Cootad, Resolución CNC 006 con matriz de competencias para los GAD por modelos
Económico	Finanzas: Nuevo manejo de la economía y las finanzas nacionales, conjunto de reformas que apuntalen la descentralización fiscal	Código de la Planificación y Finanzas Públicas, Resolución de transferencia de recursos a GAD, Manejo presupuestario y financiero sistematizado
Político	Representación y participación: Indispensable relación con la reforma, la representación política, y amplio número de dispositivos y herramientas que viabilicen la participación ciudadana	Participación de autoridades de GAD, AME, usuarios del servicio de Tttsv, difusión de información sobre proceso (en especial web institucionales)

Cuadro 8 Eje descentralización vs herramienta de implementación

Fuente: Coraggio 1994; Falconí & Muñoz 2007

Elaboración: propia

A nivel del GAD - MDMQ

En septiembre de 2010, el alcalde del MDMQ, Augusto Barrera, manifestó que la transferencia de las competencias de transporte y tránsito en Quito era tanto legalmente viable, dada la Constitución vigente, así como técnicamente, conforme la Ley de Transporte Terrestre; respecto de las condiciones logísticas manifestó que el municipio cuenta con la infraestructura básicas para desarrollar la nueva competencia. Identificó el burgomaestre a esa fecha como un potencial problema si el municipio no definiese la estructura administrativa sobre la cual albergará estas competencias, refiriéndose a que la labor de planificación, control y regulación a esa fecha la realizaban la CNT y la Policía Nacional, por lo que sería importante contar dentro de la estructura del municipio con el espacio pertinente para recibir la competencia de la función ejecutiva de planificar el transporte y el tránsito, así como con el organismo que el municipio cree

para que regule y controle el transporte y el tránsito. En su momento manifestó que un año y medio para asumir la competencia era un tiempo exagerado y que podría realizarse el proceso en seis meses (Diario El Comercio, 2010).

Sobre la consideración de la necesidad de crear la institucionalidad municipal oportunamente, manifestada por la máxima autoridad municipal, en el MDMQ el proceso de transferencia inicia antes que esté dada la formalidad legal, así, el Cootad, suscrito por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de 2010, y antes de su publicación en octubre del mismo año, promovió la integración de un Comité Interdisciplinario conformado por las áreas operativa, financiera y tecnológica de la ANT, y la Secretaría de Movilidad del MDMQ. Este Comité tenía como objetivos principales planificar, organizar, dirigir y controlar el avance del proyecto en cuanto a: normatividad; entrega recepción de especies valoradas; depósito de efectivo; capacitación y utilización del sistema de información; insumos de tecnología: sistema, enlaces de comunicación, computadores, impresoras, stickers; y, soporte a usuarios para garantizar la continuidad del servicio a través de una dirección electrónica designada para el efecto.

Desde el 21 de septiembre de 2010 al 13 de enero de 2011 se mantuvieron 15 sesiones de trabajo, en las cuales se determinó que las condiciones bajo las cuales se entregan las competencias eran: la información no se puede descentralizar, se utilizaría una sola Base de Datos Nacional de la ANT, la operatividad sí se puede descentralizar con la utilización de los sistemas informáticos disponibles en la ANT, uniformidad de procedimientos nacionales y uniformidad de especies valoradas.

El proceso inicia entonces con la ejecución efectiva de la competencia de renovación del permiso de circulación del año 2011 a partir del 31 de enero de ese año a las personas naturales, avanza con la renovación de permisos de circulación a personas jurídicas a partir del 28 de febrero, matriculación de Vehículos nuevos a partir de noviembre del mismo año.

En sesión del Directorio de la Epmmp, realizada el 04 de febrero de 2012, se ejecuta una transferencia al interior del MDMQ, desde la Epmmp hacia la Secretaría de Movilidad en lo que se refiere a control de tránsito y transporte, con ello se consolida el espacio estructural necesario que en el año 2010 refiriese el alcalde del MDMQ.

En el año 2012, con la expedición de la Resolución No. 006-CNC-2012, y el establecimiento de un cronograma nacional de fortalecimiento institucional para la transferencia de competencias, se inicia el proceso de capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito, ACT, personal que sustituirá en sus funciones a la Dirección Nacional de Control del Tránsito dentro de las jurisdicciones de los GAD. En el MDMQ la formación de los ACT concluirá en el mes de abril de 2013, y por ende a partir del mes de mayo del referido año, conforme los plazos máximos establecidos normativamente, el MDMQ tendrá la responsabilidad del control del tránsito en el Distrito Metropolitano. La prensa capitalina difundió en estos términos la noticia “después de reunión de tres horas, el CNC aprobó la transferencia del tránsito y transporte terrestre para los 217 municipios del país. Pero de forma inmediata solo Quito, Guayaquil y Cuenca asumirán todas las facultades” ... “ los tres municipios mencionados que, desde hace varios años, manejan la regulación y planificación del

tránsito en sus jurisdicciones, en un año deberán asumir el manejo integral: matriculación, políticas de regulación y control” (Diario El Comercio, 2012/04).

El proceso de formación de los Agentes Civiles de Tránsito, que el MDMQ llevó adelante fue ampliamente difundido en el mes de agosto de 2012 a la ciudadanía capitalina, indicándose que “desde mayo, 1300 agentes civiles de tránsito se encargarán del control de la circulación vehicular en el Distrito. Esta acreditación la debe hacer la Agencia Nacional de Control de Tránsito. 440 ya fueron capacitados, 240 están por concluir su formación, 320 están en proceso de reclutamiento y faltarían 300 más para completar los 1300 que están previstos”; y se señaló que la formación básica del ACT sería similar a la del policía metropolitano, con direccionamiento a la especialización en temas de tránsito, conocimiento de la normativa, perfeccionamiento en la vía pública, en el ejercicio de señas para la circulación vehicular, conocimiento de la ciudad, valores de ética y honestidad, así como la preparación en elementos tecnológicos y de computación (Diario El Comercio, 2012/08/13). Al respecto llama la atención la afirmación del MDMQ en el sentido de que “primero se debe establecer una institucionalidad en temas de tránsito y luego se debe dotar a los agentes civiles (municipales) de logística, tecnología e información (bases de datos) desde la Policía Nacional, para que operen en la vía pública. Eso incluye también la incorporación de dispositivos electrónicos como fotomultas o radares para medir la velocidad” (Diario El Comercio, 2012/08/21).

Adicionalmente se deja claro que los uniformados “no pueden ejercer su trabajo totalmente hasta que la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) valide su formación y los acredite”, y que el “cambio será paulatino por la “complejidad en el manejo operativo del sistema”. “Al momento los agentes civiles ya trabajan con la Policía en la vía,

colaborando en situaciones especiales como trabajos, desvíos, control de paradas, etc.””
(Diario El Comercio, 2012/08/21).

El Secretario de Metropolitano de Movilidad informó en septiembre de 2012 que se estaban afinando los detalles informáticos, logísticos y operativos en la ANT para que el conjunto de trámites se resuelva bajo la responsabilidad del Municipio, dicho conjunto incluye la matriculación vehicular con la revisión y matriculación propiamente dicha (tomada de forma parcial desde enero del año 2012), los trámites por pérdida, robo, cambio de propietario, color, servicio y matrícula de autos nuevos; aclarando que el municipio es pionero en varios ámbitos en materia de tránsito y que a esa fecha administraba directamente el transporte público (buses integrados, convencionales, taxis), el escolar y ya se estaba trabajando en el de carga liviana (Diario El Comercio, 2012/09).

Paralelamente a este proceso formal para asumir las competencias, se han generado varias herramientas e instrumentos que acompañen este proceso de implementación, cabe destacar las iniciativas tanto del MTOP como de la ANT para dotar de documentos elaborados técnicamente que guíen a los GAD durante el proceso de asunción de competencias, así:

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través del Viceministerio de Gestión del Transporte, emitió en el año 2012 el “Instructivo de contenidos y metodología de realización de un plan de movilidad de un GAD”¹⁰, cuyo contenido de cinco partes

¹⁰ El Instructivo es posteriormente publicado bajo el nombre “Herramientas de Gestión para el Transporte Terrestre”, texto distribuido a los GAD a partir de la III Semana de la Seguridad Vial realizada en Cuenca del 19 al 23 de noviembre del 2012.

brindan instrumentos didácticos para la transferencia de las competencias de Tttsv, a saber:

- Propuestas de instrumentos de orden jurídico normativo susceptibles de aprobación por los GAD.
- Modelos de operación para la transferencia de competencias a los GAD y ejemplos de fuentes de financiamiento.
- Manual de buenas prácticas y proyectos de seguridad vial para GAD.
- Herramientas de administración, gestión y operación de Tttsv para los GAD.
- Instructivo de contenidos y metodología de realización de un plan de movilización de un GAD.

La ANT, a través de su Dirección de Transferencia de Competencias, a la fecha de realización de esta investigación, está elaborando el Manual de Transferencia de Competencias y se encuentra en proceso de perfeccionamiento.

Estas iniciativas, a más de mostrar la proactividad de las entidades del gobierno central, propician el acompañamiento en el mismo sentido por parte de los GAD, con acciones puntuales tales como la generación de espacios de encuentro sobre la temática¹¹ y la contratación de estudios que apoyen técnicamente su accionar¹².

¹¹ Seminarios “Pobreza e inequidad: una mirada desde lo local - Política social y descentralización en AL”; y “Ciudades Productivas en América Latina - La descentralización en Ecuador y sus implicaciones productivas”; emisión de los boletines estadísticos mensuales del Instituto de la Ciudad.

¹² Consultoría para diseño del Centro de Gestión de la Movilidad del MDMQ, Recolección de información del transporte público en el MDMQ, Desarrollo de un modelo de gestión técnico para que Epmop diseñe, programe, implemente, conserve, administre, delegue, mantenga, contrate y audite el sistema de señalización y seguridad vial del MDMQ, Consultoría del diagnóstico para la implementación del componente de vulnerabilidad en la red vial del MDMQ, entre otros. (Información www.compraspublicas.gob.ec)

Esta descripción de las acciones concretas que se han desplegado para la implementación fáctica de la descentralización de la Tttsv en el GAD MDMQ, permiten visualizar factores que han sido vitales para que el proceso avance:

- Coordinación GC – GAD: intercambio fluido de información, contacto permanente durante el proceso, transferencia ordenada y por etapas.
- Compromiso del GAD: cambios en su estructura interior para asumir la competencia, cumplimiento de requisitos y formalismos para acceder a fortalecimiento institucional.
- Vinculación y formación de talento humano requerido: generación y difusión de herramientas de apoyo, normativa y documentos guía del proceso.

La confluencia de estas acciones corresponde a lo que Barrera señala respecto al enfoque teórico de la descentralización visualizado desde la propuesta de forma de Estado en su elemento “conceptos y categorías centrales de descentralización” (cuadro 2), bajo el enfoque neocontractualista, que incluye: descentralización administrativa y política, fortalecimiento institucional, descentralizar y despolitizar para evitar sobrecarga sobre el gobierno central, articulación de niveles centrales y locales e integración territorial de políticas sectoriales, y que se puede reflejar en el siguiente gráfico:

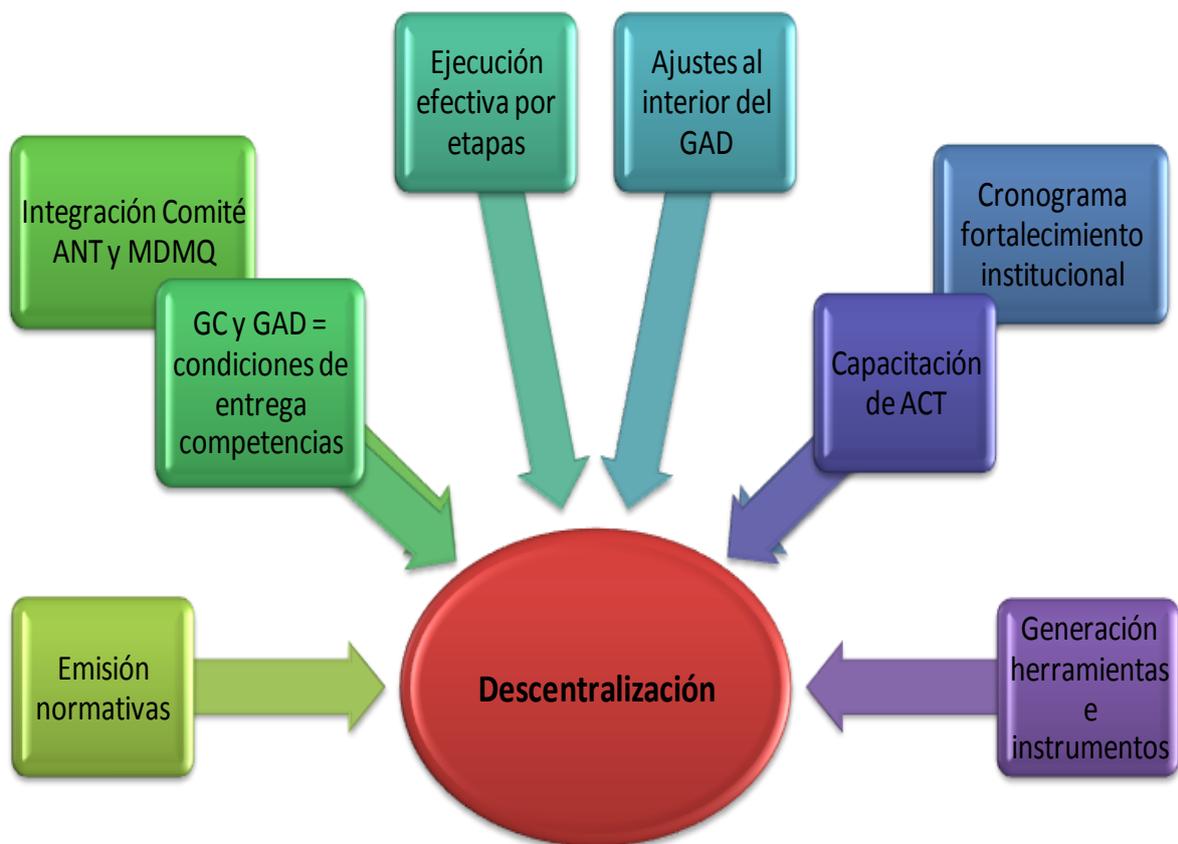


Ilustración 9 Acciones de implementación de la descentralización
 Elaboración: propia

Pro y contras durante la implementación de la descentralización

Ejes de apoyo

- a) Normativa

Es indudable que el sustento que las leyes nacionales brindan a las instituciones para la implementación del proceso de transferencia es el principal puntal, partiendo desde la

Constitución de la República, y por su pertinencia y claridad se refiere el artículo 124 del Cootad, que versa sobre la efectividad de la autonomía: “La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados”, que se puede apreciar, en el caso de estudio, que no ha quedado en letra muerta.

Tanta es la importancia normativa a nivel pragmático que el Cootad en su art. 128 inciso 3° nos brinda una descripción del proceso de implementación acaecido y revisado anteriormente:

Sistema integral y modelos de gestión.- Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional. Los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias.

b) Compromiso del gobierno central

El apoyo que el gobierno central, a través de todas las instituciones relacionadas, brinda al proceso de descentralización, es el motor de este proceso. El compromiso queda evidente tanto en la expedición del marco normativo, cuanto en la promoción, a través

de los diferentes actores políticos y sociales. El liderazgo del MTOP, Subsecretaría de Transporte Terrestre, fortalece las actividades que su entidad adscrita, la ANT, realiza para lograr la transferencia efectiva.

c) Participación de los GAD

Un soporte importante al proceso ha constituido el compromiso, la apropiación del proceso, por parte de algunos GAD. Notable es el caso de Cuenca, que a más de contar con importantes avances en el tema del control, planificación, regulación y gestión local del transporte, se convirtió en la anfitriona del evento internacional III Semana de la Seguridad Vial en noviembre 2012, evidenciando el trabajo sostenido que viene realizando en este campo.

Desde un punto de vista práctico, algunos GAD visualizan la conveniencia de participar activamente en el proceso, considerando las nuevas rentas o ingresos que sus localidades tendrán una vez asumida y operativa la competencia, por lo que participan del proceso con esta meta. Esta visión sin embargo es simplista e individualista, requeriría un análisis cuantitativo y cualitativo para medir el efectivo cumplimiento de esa premisa.

Principales obstáculos:

a) Falta de continuidad

Las instituciones relacionadas con la transferencia de competencias, en todos los niveles, se enfrentan a la carencia casi sistemática de memoria institucional y documental, ocasionada especialmente por la alta rotación de funcionarios encargados de los procesos en las diferentes etapas.

Dependiendo de la circunstancia específica de la salida e ingreso de personal, y de las autoridades del momento, la inducción al nuevo puesto de trabajo está supeditada a estos factores, y de lo evidenciado durante la etapa de investigación, habitualmente no existe transferencia del conocimiento adquirido, ni siquiera la predisposición de nuevo personal (en especial en el caso de autoridades) a compilar adecuadamente información de anteriores gestiones.

b) Sincronización

En algunos casos la coordinación inter e intra institucional ha sido insuficiente para que las diferentes instancias o actividades requeridas estén oportunamente consolidadas o sean realizadas.

Ejemplo de ello es la demora en el inicio operativo del CNC, que mermó la guía que esta institución está llamada a brindar al fortalecimiento institucional, y para la definición previa de los indicadores o mecanismos de medición del nivel de eficiencia en la asunción de las competencias por parte de los GAD, que ya iniciada la implementación de la transferencia se fueron estableciendo paulatinamente. Cabe indicar que esta demora, de lo que se pudo conocer, responde a fallas estructurales y no del personal que asumió el reto.

c) GAD y GAD

La heterogeneidad de realidades de los distintos GAD fue considerada en la determinación de los diferentes modelos de gestión, sin embargo, un factor que no está bajo control de los responsables del proceso de transferencia son los diferentes intereses y las variadas visiones de los representantes de los GAD, algunos de los cuales no observan el principio de “unidad nacional” que debe primar, y actúan para la obtención de réditos puntuales, contrarios al referido principio.

Esta heterogeneidad también provoca demora en el proceso de fortalecimiento institucional, pues, a pesar del interés real que el GAD posea para asumir la competencia, son variadas las limitaciones que presentan, especialmente en la capacidad administrativa de los gobiernos seccionales determinada por dos condiciones: recursos humanos calificados y una estructura técnico-administrativa adecuada, ésta última se encuentra aunado al componente tecnológico.

d) Conceptualización económica de la descentralización

Algunas autoridades de los GAD conciben a la descentralización como la “transferencia de recursos económicos, más no de responsabilidades y atribuciones, lo que significa que el gobierno central deba mantener intactas sus obligaciones de servicio con menos recursos presupuestarios” (Ojeda Segovia, 1998, pág. 73), producto quizá del desafío que enfrentan para “invertir los nuevos recursos en forma planificada, en servicios

prioritarios, en las nuevas áreas que la Ley de Descentralización les asigna; todo ello en forma transparente, participativa y eficiente”.

e) Participación ciudadana

Está presente, conforme lo refiere Ojeda, el poco interés de la ciudadanía en participar en los procesos de descentralización, como consecuencia de la “cultura política autoritaria, el clientelismo, la débil tradición participativa, la carencia de mecanismos e instituciones que faciliten la participación”, ahondada por la visión de la participación, por parte de algunas autoridades locales, como una amenaza contra las “bases sociales sobre la cuales descansa su poder” (Ojeda Segovia, 1998, pág. 73). Ello permite que algunos GAD presenten resistencia a asumir la competencia, hecho que se manifiesta en una acentuada pasividad y letargo para cumplir con las disposiciones que viabilizan el proceso de transferencia.

Si bien los pro presentados se aplican de forma general, son igualmente replicables a nuestro caso de estudio. En ese sentido, por ejemplo, es indudable el apoyo de la normativa, del gobierno central y la participación y nivel de involucramiento del GAD, factores que han sido medulares para el avance de la transferencia de la competencia al MDMQ.

Respecto de los obstáculos generales:

En el caso específico del MDMQ, se ha precautelado la **continuidad** del proceso al realizarse la transferencia de competencias dentro de un mismo periodo de ejercicio de la autoridad municipal, que ha cuidado de mantener a las principales autoridades de la Secretaría de Movilidad al frente del proceso y al contar con un POA que sirve de guía institucional para mantener las directrices emanadas.

En cuanto a la **sincronización**, dada que la misma se refiere al GAD respecto de las instituciones que transfieren la competencia, se puede afirmar que hasta la fecha de finalización de este documento, la misma no se ha concretado, es así, que en el específico caso de transferencia de información necesaria para la ejecución de la competencia, no ha sido posible, conforme lo refieren los reportes de prensa de los últimos días del mes de marzo de 2013, sobre el funcionamiento irregular de la base de datos que se usa para la matriculación vehicular, administrada por la Agencia Nacional de Tránsito (Diario El Comercio, 2013).

Sobre la existencia de **GAD y GAD** que responden a diferentes realidades, es evidente que el GAD MDMQ guarda una notable diferencia respecto de los demás, pues a más de su tamaño, corresponde al cantón sede de la capital de la República, lo cual le ha otorgado históricamente acceso directo al centro del poder político y económico del país, razones por las cuales no presenta los obstáculos para la asunción de competencias que otros GAD.

La **conceptualización económica de la descentralización** es palpable en todo GAD pues una de las preocupaciones económicas ineludibles son los limitados recursos para atender las crecientes necesidades de una población determinada, y el MDMQ no es la excepción pues requiere rentas para atender a sus ciudadanos, sin embargo no se ha percibido un afán monetario individualista durante la investigación.

En lo referente a la **participación ciudadana** en el caso de Quito ella es uno gran motivante para impulsar la transferencia de competencias, pues los quiteños tienen la cultura de exigencia de prestación de servicios públicos que estén en permanente mejora, por ello, en este específico factor, lo que en la mayoría de GAD la indiferencia ciudadana puede ser un obstáculo, la participación ciudadana en el MDMQ es un factor favorable.

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo tiene como objetivo, resultado de este trabajo, arribar a conclusiones generales que permitan en un proceso de implementación de descentralización, identificar lo positivo del proceso y aprovechar esta experticia en nuevas oportunidades; y también lo no positivo, que nos permita identificar con antelación dificultades y posibles formas de enfrentarlas, por lo que se incluye puntuales ejemplos de soluciones aplicadas o sugeridas.

a) Existe un fuerte interés del actual modelo de administración estatal en el tema de la descentralización, así:

El diagnóstico de la situación al 2006 identifica un problema, no reciente, percibido por actores políticos y sociales, y que lo ubicó en la agenda del sistema político, razón por la cual se plasma tanto en la CRE cuanto en el Plan Nacional del Buen Vivir, aterrizando en la necesaria elaboración de respuestas y soluciones a aplicarse en documentos vitales: Plan Nacional de Descentralización, Reforma Democrática del Estado y el Cootad.

Estas fases de identificación del problema, y su inclusión en el programa del gobierno, adquiere mayor relevancia al apartarse de las clásicas propuestas de solución tipo “parche”, para avanzar a un nuevo modelo, que se acerca a la línea del denominado neocontractualista.

Es fundamental esta etapa, y se debe recordar que es resultado en este específico caso de décadas de intentos no exitosos; la diferencia crucial entre éste y los anteriores intentos de descentralización, es la incorporación sólida del tema a la agenda política, y el seguimiento, continuidad y apoyo gubernamental que recibe.

b) La creación de la política de descentralización, así como sus herramientas, resultan de una planificación estructurada desde las máximas autoridades de gobierno, con un consenso en los niveles medios, tanto sobre su importancia como por su oportunidad, y que se refleja en la emisión coordinada y coherente de cuerpos normativos y creación de estructuras institucionales con atribuciones y competencias definidas, y alineadas a la política, permitiendo su implementación.

Son las normas y las instituciones quienes dan estructura para sostener el proceso, por ello el análisis específico realizado en este trabajo de estos dos elementos, puesto que denota la coherencia que deben guardar entre sí y los lineamientos nacionales, así como la importancia de ser conocidos y estudiados por todos los partícipes.

c) La implementación de la descentralización no ha presentado resistencia en la mayoría de los casos, resultado de la legitimación de la política. Algunos GAD han demostrado proactividad en el proceso, lo cual implica su alto compromiso.

Uno de los métodos para obtener esta legitimidad es la comunicación, y ello se puede evidenciar: en forma general por el diálogo permanente de los diferentes involucrados del avance del proceso y la notificación de sus responsabilidades dentro del mismo; y, de forma específica, en el caso de estudio se lo aprecia en la estrecha relación entre el

ente del gobierno central cuyas competencias descentraliza, y el GAD receptor de las mismas. Esto ha sido vital en el proceso. En algunos momentos se “congeló” el diálogo con aquellos representantes de gobiernos descentralizados que manifestaron inconformidad con el proceso, en caso de que estas discrepancias tuviesen como origen intereses económicos o políticos distintos a los nacionales, lo cual evita el desgaste y permite enfocarse en el avance global del proyecto.

El eje económico de la descentralización es un elemento importante, pues cabe la probable disminución del esfuerzo fiscal de los GAD al desmotivarse la recaudación de recursos locales por las transferencias adicionales de recursos económicos desde el gobierno central. Este sería uno de los grandes retos a enfrentarse en un proceso de descentralización que busque su sostenibilidad, razón por la cual se determinó en el camino que uno de los servicios a descentralizar era objeto de preferencia por los potenciales réditos económicos, por ello se decidió estructurar una empresa pública que brinde el servicio¹³ a nivel nacional mediante la realización de convenios con todos los GAD interesados, y con ello aplicar los principios de subsidiaridad e igualdad de oportunidad de acceso a los servicios públicos. Este proyecto está en marcha.

Un tema que causa preocupación en los implementadores es la formación de los ACT, quienes deberán ejercer el control en las vías públicas, con entrenamiento y formación para el efecto, pero sin el respaldo que da ser un miembro de la policía nacional, que tradicionalmente les ha implicado una mayor percepción de autoridad. Dado que los ACT actúan en representación de las autoridades de un GAD, sería lo oportuno que el

¹³ Centros de Revisión Técnica Vehicular

respaldo provenga de una campaña emanada del gobierno local, y que genere el acompañamiento y apropiación del proceso por parte de la ciudadanía.

Esta experiencia de transferencia de competencia es importante registrarla organizadamente, tanto para la etapa de evaluación, reajuste, así como para la realización de réplicas con las mejoras pertinentes, y esta memoria debe estar bajo responsabilidad de los diferentes partícipes.

d) Durante la implementación se han ejecutado evaluaciones parciales y preliminares del proceso, lo que ha permitido a los actores realizar algunos ajustes.

Un ejemplo de los ajustes realizados es la visualización durante el proceso de transferencia del potencial problema de desempleo de personal del gobierno central que brinda servicios en Tttsv y que por ende causaría la pérdida de la experiencia y conocimientos adquiridos, lo que motivó la gestión de acercamiento promovida desde la ANT entre los GAD receptores de la competencia y los ciudadanos de su territorio que han tenido experiencia en el Tttsv, a fin de que sean incorporados al GAD como elementos de apoyo al modelo de operación que ellos determinen para la nueva gestión que asumen, en caso de que aprueben los perfiles que fueron aprobados previamente en el Ministerio de Relaciones Laborales, conforme la norma.

Una evaluación con resultados sobre impactos más directos de la política será pertinente realizarla cuando se hayan al menos completado los plazos establecidos para la transferencia de competencias a los GAD modelo A, evaluación que deberá contar con

la participación de actores sociales y políticos, y realizar entonces los ajustes pertinentes.

Para finalizar, “se trata entonces de pensar en la descentralización desde la perspectiva de su instrumentación, no como un objetivo en sí mismo” (Coraggio, Propuesta, 1994, pág. 2), y en esta instrumentación hay cambios se pueden visualizar en nuestro contexto nacional, y “los cambios ocurren cuando hay concurrencia entre la posibilidad y la necesidad” (Barrera, Gallegos, & Rodríguez, 2005, pág. 10), en los actuales momentos estos dos factores se han hecho presentes, y es una oportunidad que moralmente no podemos desaprovechar, en la que cada uno, aún con nuestras diferentes ópticas, podemos aportar en la creación e implementación de modelos únicos que se adapten a nuestra realidad y respondan cabalmente a la sociedad.

Bibliografía

Barrera, A., Gallegos, F., & Rodríguez, L. (2005). *Ecuador: un modelo para [des]armar, Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: Abya Yala.

Carrión, F., & Dammert, M. (2007). La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado. En F. Carrión, & M. Dammert, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (pág. 9). Quito: Flacso.

Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo Tomo I*. Lima: LexisNexis Abeledo-Perrot.

Conam. (2006). *Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 - Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, Consejo Nacional de Modernización del Estado*. Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.

Coraggio, J. L. (9-10 de mayo de 1994). *www.coraggioeconomia.org*. Recuperado el 20 de 01 de 2013, de *www.coraggioeconomia.org*: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/CHARLAS,%20CONFERENCIAS,%20DISCURSOS/L%EDmites%20y%20posibilidades%20a%20la%20descentralizaci%F3n%207-10-96.pdf>

Coraggio, J. L. (1997). *www.coraggioeconomia.org*. Recuperado el 27 de 01 de 2013, de *www.coraggioeconomia.org*: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRUBA.pdf>

Diario El Comercio. (19 de 09 de 2010). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 20 de 03 de 2013, de http://www.elcomercio.com/quito/Municipio-podria-asumir-transito-ciudad_0_338366222.html

Diario El Comercio. (27 de 04 de 2012/04). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 23 de 03 de 2013, de *www.elcomercio.com/pais/Control-transito-paso-municipios_0_689331199.html*

Diario El Comercio. (13 de 08 de 2012/08/13). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 23 de 03 de 2013, de *www.elcomercio.com/quito/agentes-civiles-capacitan-transito_0_754124637.html*

Diario El Comercio. (21 de 08 de 2012/08/21). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 20 de 03 de 2013, de *www.elcomercio.com/seguridad/Policia-SIAT-transito-control-municipal_0_758924296.html*

Diario El Comercio. (29 de 09 de 2012/09). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 24 de 03 de 2013, de *www.elcomercio.com/quito/diciembre-Municipio-espera-completamente-matriculacion_0_782321896.html*

Diario El Comercio. (27/28/29 de 03 de 2013). *www.elcomercio.com*. Recuperado el 29 de 03 de 2013, de *www.elcomercio.com/quito/matriculacion_vehicular-Quito-matriculas-multas-transito_0_891510926.html*

EDLE S.A. (2012). Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Novedades Jurídicas No. 69, Año IX*, 1-11.

Falconí, F., & Muñoz, P. (2007). *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. Quito: Flacso.

Hurtado, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En E. Hurtado, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. (pág. 286). Quito: Flacso.

Mcepec. (2009). *Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013*. Quito: Consejo Sectorial de la Producción.

MDMQ. (2008). *Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2008 - 2025*. Quito: Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas.

Muñoz, P. (2012). *Introducción al Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Senplades - Editorial Ecuador.

Ojeda Segovia, L. (1998). Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador . En A. Barrera, L. Ojeda, D. Carrión, C. Larrea, & M. Unda, *Participación, Descentralización y Gestión Municipal, Elementos para una reforma democrática* (págs. 71 - 94). Quito: Ciudad - Centro de Investigaciones.

Penagos, G. (2004). *Derecho Administrativo - Nuevas Tendencias*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Senplades. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito: Senplades.

Senplades. (2008). *Reforma Democrática del Estado*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Documentos

Leyes y reglamentos

Clasificado por campo de aplicación de la normativa y detallado en orden cronológico:

Normativa general vigente sobre la descentralización

- a. *Creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades,*

Decreto 854 RO 253, 16-I-2008

- b. *Reglamento de Administración de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial*, Resolución 001-001-2004-CND, RO 448, 22-X-2004, Decreto 854 RO 253, 16-I-2008
- c. *Constitución de la República del Ecuador*, RO 449, 20-X-2008
- d. *Disposiciones Relativas al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, Decreto 1577 RO 535, 26-II-2009
- e. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*, Resolución CNP-001-2009 S.RO 144, 5-III-2010; Decreto 410 RO 235, 14-VII-2010
- f. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Cootad*, Ley s/n, Sup. R. O. 303, 19-X-2010
- g. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Ley s/n Seg. S.RO 306, 22-X-2010
- h. *Instalación del Consejo Nacional de Competencias y se aprueba el Plan de Trabajo para el 2011*, Resolución No. 00001-CNC-2011, RO 385, 15-II-2011
- i. *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*, Decreto 790 RO 468, 13-VI-2011
- j. *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada*, Sentencia 007-11-SCN-CC, S.RO 482, 1-VII-2011 y su *Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Decreto 2328 S.RO 581, 2-XII-1994, Decreto 810 RO 494, 19-VII-2011
- k. *Propuesta de Lineamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, Acuerdo No. 467-2011, RO Edición Especial 184, 30-VIII-2011

1. *Plan Nacional De Descentralización 2012-2015*, Resolución 003-CNC-2012 RO 673, 30-III-2012

Normativa específica vigente sobre la descentralización de la competencia del Tttsv:

A nivel nacional:

- a. *Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado entre la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y el Servicio de Rentas Internas*, 15 de marzo de 2012 (para coordinación y cooperación para efectos de la recaudación)
- b. *Transferencia de la Competencia para Planificar, Regular y Controlar el Tránsito, el Transporte Terrestre y la Seguridad Vial, a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales del país, progresivamente*, Resolución 006-CNC-2012 S.RO 712, 29-V-2012
- c. *Normas de Procedimiento en las Transferencias de Fondos Públicos por concepto de la Descentralización de la Competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a los GAD Metropolitanos y Municipales*, Acuerdo No. 203. RO 766, 14-VIII-2012

Normativa general vigente sobre el Tttsv

- a. *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*, Ley s/n, Sup. RO 398, 7-VIII-2008, Ley s/n, RO 503, 9-I-2009; Sentencia 024-10-SCN-CC, Sup. RO 294, 6-X-2010, Ley s/n, Sup. RO 303, 19-X-2010; Ley s/n, Sup. RO 415, 29-III-2011
- b. *Delegación de Facultades al Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*, Acuerdo No. 033, RO 542, 6-III-2009
- c. *Manual de Requisitos, Normas y Procedimientos para la Obtención de Títulos Habilitantes*, Resolución 014-DIR-CNTTTSV-2011, Sup. R. O. 640, 14-II-2012

- d. *Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*, - Decreto 1196, Seg. Sup. R. O. 731, 25-VI-2012

En el MDMQ:

- a. *Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito 2012-2022, Objetivos Estratégicos: 8.2.2.2, 8.2.2.4, 9.3.2.1, y 9.3.2.2*, Ordenanza 0170, RO Edición Especial 276, 30-III-2012

Archivos

- Senplades, Subsecretaría de Descentralización, revisión de informes entregados a la Comisión de Costeo de Transferencia de Competencias. (Juan León Mera Nro. 130 y Av. Patria)
- ANT, Dirección de Transferencia de Competencias, Manual de Transferencia de Competencias, cronograma de fortalecimiento institucional a nivel nacional. (Av Antonio José de Sucre (Av. Occidental) y Carlos V)

Anexo 1: Competencias constitucionales

- Vialidad
- Tránsito y transporte
- Gestión de la cooperación internacional
- Gestión de cuencas hidrográficas
- Riego
- Fomento de la seguridad alimentaria
- Fomento de las actividades productivas y agropecuarias
- Gestión ambiental
- Prestación de servicios públicos
- Infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación
- Formar y administrar catastros inmobiliarios
- Gestión de riesgos
- Explotación de materiales de construcción
- Registro de la propiedad
- Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural
- Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural
- Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos
- Hábitat y vivienda
- Protección integral a la niñez y adolescencia

Anexo 2: POA Secretaría de Movilidad del MDMQ

Anexo 3: Glosario de Términos relacionados a la institucionalidad de la competencia del Tttsv

Secretaría Nacional - Senplades

Entidad que tendrá la finalidad de trabajar en temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública, por lo que en el ejercicio de sus competencias son transversales a varios sectores. Su dirección está a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro.

Ministerio Coordinador – Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos

Entidad de la Función Ejecutiva encargada de coordinar y concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo. Sus funciones son: 1) articular y coordinar la política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes entidades integrantes de su área de trabajo; 3) proponer políticas intersectoriales; 4) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los Ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas y agendas de gobierno; 5) operar como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales; 6) ejecutar programas específicos de corto y mediano plazo que, por su naturaleza, deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de apoyar la creación de capacidades institucionales y transferirlos en un plazo determinado; 7) coordinar los temas de gestión asignados por el Presidente; 8) definir, junto con la Senplades, las evaluaciones de impacto de los programas de su área; y 9) generar, coordinar y transferir iniciativas a los ministerios sectoriales y entidades ejecutoras del gobierno central. Para su funcionamiento no requieren de entidades desconcentradas o adscritas. Su dirección estará a cargo de un Ministro Coordinador.

Sector Estratégico

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Ministerio Sectorial - MTOP

Entidad de la Función Ejecutiva encargada de la rectoría de un sector, de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, y de su ejecución desconcentrada. Tiene competencia para el despacho de todos los asuntos inherentes al sector que dirige, salvo los casos expresamente señalados en la Ley. Su dirección estará a cargo de un Ministro de Estado que es el jefe de la Administración Pública en su respectivo sector, sin perjuicio de la función nominadora de los representantes de entidades desconcentradas, adscritas o vinculadas.

Sector

Son cada una de las materias de intervención y responsabilidad del Estado en su conjunto; por ejemplo, salud, educación, turismo o viabilidad.

Agencia de Regulación y Control - ANT

Organismo técnico que tiene por funciones la regulación técnica de las actividades del sector, el control técnico de las actividades realizadas por los agentes que operan en él y la preparación de informes sobre las normas que debería observar el respectivo

organismo de Control, de acuerdo con la ley. Su ámbito de acción es específico a un sector determinado y estará adscrito a un Ministerio.

Empresa Pública - Epmmp

Sociedad de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Tienen como objetivo la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

PLANIFICACIÓN OPERATIVA ANUAL

Dependencia: Secretaría de Movilidad y Transporte												
No.	OBJETIVO ESTRATÉGICO	POLITICA	PROGRAMA	PROYECTO	ÁMBITO		TIPO		AMBITO		META	
					Metropolitano	Zonal	Arrastre	NUEVO	Dependencia	Admin. Zonal		
1	Garantizar la seguridad ciudadana	Facilitar la circulación segura de las personas, minimizando los riesgos derivados del tráfico vehicular	Mejoramiento del control del tránsito y la seguridad en la vía pública	Racionalización del transporte y el tráfico en cabeceras parroquiales	X					X		Contar para julio 2010 con un plan de ordenamiento de transporte y tráfico en las cabeceras de las parroquias rurales de Quito, socializado con actores locales
				Consolidación de la autoridad metropolitana de control de tránsito	X				X	X		Para julio 2010, se tiene constituida la autoridad metropolitana de control de tránsito, previo acuerdo con la PN, y la CNTTTSV
				Estudio para el sistema inteligente de fiscalización de tránsito	X				X	X		Para febrero 2010, se cuenta con el Estudio validado por el personal técnico de la Secretaría
				Campaña de educación para la nueva cultura de movilidad	X				X	X		Se han realizado al menos 3 campañas en medios de comunicación
2	Establecer un sistema ágil y seguro de movilidad y transporte	Asegurar que los desplazamientos de los habitantes se resuelvan preferentemente en servicios de transporte colectivo o masivo	Consolidación del sistema integrado Metrobús-Q	Estudio para la integración física y tarifaria	X			X		X		Para julio 2010, se cuenta con el Estudio y definidas las fases de implementación

				Consultorías especializadas para optimización sistema	X			X	X	Se han realizado al menos 3 consultorías puntuales para la optimización de la operación de los corredores existentes y del diseño de nuevos corredores
			Establecimiento de bases conceptuales y estudios básicos del sistema Metro	Realización de Estudios para la implementación del Sistema Metro en el DMQ						Para diciembre 2010, se cuentan con la ingeniería de detalle del Sistema Metro
5			Construcción de infraestructura para conexiones y transferencias	Estudio terminal de transferencia El Trébol	X			X	X	Hasta abril 2010 se cuenta con un estudio para el terminal de transferencia El Trébol
7	Establecer un sistema ágil y seguro de movilidad y transporte	Asegurar que el espacio público sea accesible y responda a los derechos de la población, buscando equidad en su distribución y los modos de transporte que utilicen las personas	Implementación de la red vial principal	Definición del plan director vial	X			X	X	Hasta marzo 2010 se dispone de un Plan Director Vial
10	Establecer un sistema ágil y seguro de movilidad y transporte	Garantizar que los medios de transporte contribuyan a que la ciudadanía viva en un ambiente de buena calidad, minimizando los impactos negativos derivados del uso ineficiente de combustibles fósiles	Promoción del transporte no motorizado	Semana de la Movilidad	X		X		X	En septiembre de 2010, se ha apoyado la iniciativa ciudadana de la semana de movilidad
12			Optimización del registro y la revisión técnica vehicular	Matriculación y revisión técnica vehicular en un solo trámite	X		X		X	Todos los centros de revisión operan en el año 2010 con el nuevo aplicativo informático el 98% de horas del año.

13	Establecer un sistema ágil y seguro de movilidad y transporte	Promover la mayor eficiencia económica en los desplazamientos de las personas, considerando tanto las necesidades individuales de confort, velocidad y seguridad personal, cuanto las de la sociedad en su conjunto	Implementación del sistema centralizado de gestión del tráfico	Definición del plan de gestión del tráfico	X		X		X	Hasta julio de 2010, Plan de gestión de tráfico elaborado y empezada la implementación
			Gestión del sistema de estacionamientos y terminales	Definición del plan de gestión de estacionamientos y terminales						Hasta julio 2010 se cuenta con un plan de gestión de estacionamientos y terminales
15			Desarrollo del observatorio de la movilidad	Sistema Metropolitano de información de la movilidad	X			X	X	Para marzo de 2010 se ha definido la estructura y funcionamiento del sistema y se ha iniciado su implementación
				Implementación del observatorio de la movilidad	X			X	X	Para marzo 2010, se tiene implementado el observatorio de la movilidad Para agosto 2010, se tiene la información en internet
16	Rediseñar el gobierno metropolitano y fortalecer la formación y capacitación del servicio civil	Promover la eficiencia y transparencia en la gestión municipal de la movilidad	Fortalecimiento de las capacidades para la gestión de la movilidad	Impulso a la formación y capacitación ciudadana en movilidad	X			X	X	En el transcurso del año se han realizado al menos 2 eventos internacionales sobre movilidad sustentable, se ha realizado al menos 1 publicación y se mantiene un espacio reconocido de participación ciudadana

			Funcionamiento de la (nueva) Secretaría de Movilidad	X			X	X	Hasta agosto 2010, la Secretaría de Movilidad ejerce la rectoría de sector y funciona con todos los recursos necesarios
			Consolidación de la estructura institucional para movilidad	X			X	X	Hasta junio 2010 se tiene plenamente implementada la nueva estructura orgánica de la movilidad, aprobada por Alcalde y Concejo Metropolitano
17		Reordenamiento del marco regulatorio para la movilidad	Marco regulatorio de la movilidad	X			X	X	Para abril 2010, se ha remitido a la comisión de movilidad una propuesta de reforma integral de la ordenanza de movilidad en el DMQ.

INDICADOR	MACRO-ACTIVIDAD	PRESUPUESTO	FUENTE	
			Interno	Externo
1 Plan de ordenamiento de transporte y tráfico para cabeceras de parroquias rurales socializado	Contratación de consultoría de diseño de sistema Elaboración de plan Socialización con actores locales	321.052,18	X	
El control del tránsito es ejercido por la autoridad metropolitana	Acuerdos con PN y CNTTTSV Diseño e implementación	96.315,65	X	
1 Estudio para el sistema de fiscalización de tránsito validado	Contratación de consultoría Elaboración del estudio para el sistema Validación del estudio	38.526,26	X	
3 campañas de educación para la nueva cultura de movilidad realizadas	Diseño y definición de mensajes Ejecución de campañas en fechas programadas Evaluación del impacto	231.157,57	X	
1 Estudio para la integración física y tarifaria aprobado y fases de implementación identificadas	Contratación de consultoría Elaboración del estudio para la integración física y tarifaria Preparación para la implementación	818.981,94	X	

3 informes de consultorías para optimización y creación de corredores concluidos	Contratación de consultorías Elaboración de estudios e informes Aprobación de estudios e informes	409.490,97	X	
1 Estudio detallado para implementación del Sistema Metro	Contratación de consultorías Elaboración del estudio para la implementación del sistema			
1 Estudio para el Terminal de Transferencia El Trébol concluido	Contratación de consultoría Elaboración del estudio para Terminal de Transferencia El Trebol	506.526,22	X	
1 Plan Director Vial definido	Contratación de consultoría Elaboración del Plan Director Vial	788.629,73	X	
100% de actividades planificadas se han cumplido durante la Semana de Movilidad	Coordinación con organizaciones ciudadanas para la preparación Promoción de eventos previstos Evaluación participativa de impacto del proyecto	198.491,05	X	
100% CRCV operan con sistema integrado de revisión y matriculación	Diseño e implementación de sistema integrado Optimización del servicio integrado	86.604,82	X	

Plan de gestión de tráfico elaborado y en implementación	Contratación de consultorías Elaboración del estudio para la implementación del sistema	0,00		X
1 Plan de gestión de estacionamientos y terminales	Contratación de consultoría Elaboración del plan de gestión de estacionamientos y terminales	615.086,11		
Sistema Metropolitano de Información en implementación	Contratación de consultoría Elaboración del diseño del sistema de información de la movilidad Implementación de la fase inicial	43.302,41	X	
Observatorio de la Movilidad en implementación	Contratación de consultoría Elaboración del diseño del observatorio de la movilidad Implementación de la fase inicial	43.302,41	X	
2 eventos internacionales y 1 publicación realizados Espacio participativo opera con regularidad	Organización y Coordinación de eventos internacionales Contratación de diseño y elaboración de publicación Coordinación de espacio participativo	521.413,36	X	

Secretaría dotada de los recursos jurídicos, técnicos y materiales	Dotar de infraestructura y equipamiento adecuados Capacitación al personal	67.038,86	X	
1 Orgánico funcional aprobado y en aplicación	Diseño de estructura orgánica Elaboración de orgánico funcional	316.572,40	X	
1 propuesta de ordenanza ha sido presentada	Compilación y revisión de regulaciones nacionales y municipales vigentes Definición de criterios generales de regulación Elaboración de la propuesta de reforma para aprobación	42.616,36	X	