

ISSN: 2773-7349

Sociedad & Tecnología

Revista del Instituto Tecnológico Superior Jubones

2021

Volumen / 4

Número / S2

Noviembre





La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización

The management of the Ecuadorian Decentralized Autonomous Governments as protagonists in the decentralization process

Willam Enrique Redrobán Barreto

E-mail: wredroban@indoamerica.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3331-7429>

Universidad Tecnológica Indoamérica. Ambato, Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Redrobán-Barreto, W. E. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723-736.

RESUMEN

En la actualidad, en el Ecuador, se ha impulsado un proceso de autonomía y descentralización al amparo de la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial con la aspiración de alcanzar equidad social, económica y territorial mediante los gobiernos autónomos descentralizados. En este contexto el presente trabajo tiene como objetivo analizar la gestión de los Gobiernos Autónomos Democráticos ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. En tal sentido se desarrolló una investigación descriptiva con enfoque cualitativo, sustentada en los métodos, exegético, revisión bibliográfica y analítico-sintético. Los hallazgos realizados permiten concluir que existe un marco normativo en el que se sustenta la gestión de estos gobiernos; sin embargo, las instancias provinciales y municipales aún muestran un alto nivel de dependencia, teniendo un impacto negativo para el desarrollo subnacional.

Palabras clave:

Atribuciones, autonomía, competencias, gestión, gobierno autónomo descentralizado

ABSTRACT

At present, in Ecuador, a process of autonomy and decentralization has been promoted under the protection of the Constitution and the Organic Code of Territorial Organization with the aspiration of achieving social, economic and territorial equity through decentralized autonomous governments. In this context, the present work aims to analyze the management of the Ecuadorian Democratic Autonomous Governments as protagonists in the decentralization process. In this sense, a descriptive research with a qualitative approach was developed, supported by exegetical, bibliographic review and analytical-synthetic methods. The findings made allow us to conclude that there is a regulatory framework on which the management of these governments is based; however, the provincial and municipal authorities still show a high level

of dependency, having a negative impact on subnational development.

Keywords:

Powers, autonomy, competences, management, decentralized autonomous government.

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, el proceso de descentralización ayudó a dotar de autonomía a los gobiernos locales, generando un cambio en la estructura del Estado en aras de alcanzar el desarrollo de los gobiernos subnacionales y lograr la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que habitan en cada territorio local. El proceso de descentralización fue posible gracias a la articulación entre la transferencia de competencias y de recursos, así como de las capacidades de gestión del gobierno central y de los gobiernos locales.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), gracias a que adquieren autonomía política, administrativa y financiera, pueden cubrir directamente las necesidades de la comunidad; pero para poder lograrlo deberán actuar bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, cuya determinación está estipulada en la actual Constitución de la República del Ecuador (CRE).

La descentralización de los gobiernos autónomos se vio soportada por una nueva institucionalidad, la cual traía consigo la responsabilidad de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos centrales; para ello, se cuenta con el Plan Nacional de Descentralización, que ayuda a garantizar el proceso. La gestión de los GAD debe ser transparente en cuanto a la autonomía administrativa, política y financiera.

Con la institucionalización de la descentralización en el Ecuador la gestión de los GAD se da mediante las normativas

vigentes. Tanto a través de la CRE como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se genera independencia local; estas normativas están dirigidas a enraizar y potenciar la presencia y liderazgo de los GAD como actores de desarrollo; lo que constituye un reto para los gobiernos locales.

Con el fin de garantizar un proceso adecuado de descentralización diversos expertos han analizado el tema desde diferentes perspectivas, a saber: legal, técnica, política y administrativa. Entre estos estudiosos se encuentran García De Enterría (2005), Freigedo et al. (2016), Ramírez y Durga (2017) y, Vivanco y Cordero (2019), quienes coinciden en que la descentralización de los gobiernos locales se complementa con el proceso que se realiza desde el nivel nacional para impulsar la equidad interterritorial y mejorar la calidad de vida en todos los sectores de la población; por lo tanto, al transferir competencias del gobierno central a los gobiernos locales, estos serían totalmente autónomos y libres, de cierta manera, para administrar y gobernar dentro de su ordenamiento territorial.

El COOTAD define la descentralización como la transferencia obligatoria y progresiva de competencias hacia los GAD, las que serán observadas para el manejo de recursos de los que serán responsables. En este sentido, es necesario mencionar que los GAD deben actuar de acuerdo con lo estipulado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, mismo que deberá contar con procedimientos eficaces que garanticen los derechos de los ciudadanos.

En este contexto se desarrolló el presente estudio con el objetivo de analizar la gestión de los GAD ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización.

La estructura del desarrollo del artículo cuenta con seis epígrafes. El primero versa sobre los GAD y el proceso de descentralización; el segundo acápite trata sobre la autonomía que adquiere cada GAD dentro del proceso de descentralización,

seguido por un tercero donde se analizan los tipos de competencias; el cuarto acápite trata sobre las competencias según el nivel de gobierno; el quinto se dedica al análisis de la gestión de los GAD y por último en el sexto apartado realizan las reflexiones finales.

METODOLOGÍA

Para la ejecución del proceso investigativo se realizó un estudio descriptivo con enfoque cualitativo, basado en los métodos de investigación: exegético, revisión bibliográfica y analítico-sintético.

La exegética permitió el examen, interpretación y cotejo de las normativas ecuatorianas que reglan la gestión de los GAD; por su parte, la revisión bibliográfica facilitó el estudio de tesis, artículos científicos y libros relativos al tema (Espinoza, 2020). Los textos así analizados fueron sintetizados para elaborar una base de datos, con el auxilio del programa EndNote, la que contó con 98 referencias, utilizadas para la construcción del discurso escrito, la fundamentación teórica y la determinación de las conclusiones.

DESARROLLO

Antes de adentrarnos en el análisis de la gestión de los GAD es preciso responder algunas preguntas: ¿qué es un gobierno?, ¿qué se conoce como gobiernos autónomos descentralizados?, ¿qué es la descentralización?, ¿cuántos tipos de descentralización existen? y ¿cómo se ha producido el proceso de descentralización en el Ecuador?

1. El Gobierno Autónomo Descentralizado y el proceso de descentralización

¿Qué es un gobierno?

El gobierno es considerado como aquella estructura u organización encargada de administrar los asuntos de los ciudadanos de una nación o territorio. Además, es el encargado de legislar y hacer cumplir las

leyes sobre los aspectos relacionados con la vida de los individuos que habitan y conviven dentro de la circunscripción territorial (Benalcázar, 2010; Cartes Montory, 2016).

El gobierno centralizado del Ecuador direcciona sus competencias y atribuciones, acogidas por el ejecutivo, hacia varios niveles de gobierno, siendo esta la esencia de la descentralización, para que sea real, específica y concreta. Los niveles de gobiernos son fundamentales para el ejercicio de la democracia; estos desempeñan el rol de intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos que habitan en el territorio, de esta forma la democracia se hace más participativa y reforzada.

¿Qué se conoce como gobiernos autónomos descentralizados?

A raíz de la entrada en vigencia de la CRE, se denominan gobiernos autónomos descentralizados, aquellos gobiernos que poseen funciones autónomas que los descentralizan del gobierno central. Cabe enfatizar que, la descentralización es una forma de administración del Estado, es aquel producto de la evolución de las sociedades que crecen en población o en territorio y se hacen más grandes y sofisticadas.

Pero, ¿qué es la descentralización?

La descentralización significa la aceptación más amplia de transferencia de competencias desde el nivel central del gobierno hacia otros niveles subnacionales, es un deshacer la forma de administrar desde arriba, en forma vertical, para empezar hacerlo en forma horizontal, lo que es más democrático (Sánchez, 2016; Henríquez Opazo & Valenzuela Van Treek, 2019; Vivanco & Cordero, 2019).

La descentralización es la técnica de administración que rebaja el centralismo de aquellos estados unitarios, mejorando esas democracias (Alvarado Verdezoto & Melanie Nicole, 2021); también, es considerada como aquella transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos, que significa traslado definitivo de los mismos a otros niveles,

dejando al gobierno central sin potestad para gestionar lo que ha transferido, sus competencias pasan a ser parte del nivel de gobierno en que se ha descentralizado (Suing, 2013).

La descentralización se materializa cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y de forma continua a entidades que poseen personalidad jurídica que actúan en nombre y por cuenta propia bajo el control del poder ejecutivo; cabe mencionar que, la descentralización posee varias maneras de concentrarse.

El proceso de descentralización es considerado como una forma moderna para que el gobierno sea capaz de solucionar todos los problemas de la sociedad (Ruiz Díaz, 2018; Maldonado, 2020). Por esta razón, las transferencias de competencias y atribuciones, permiten la eficiencia por varias razones, la principal es que obliga a planificar mirando las potencialidades de los diferentes niveles de gobierno, dotados de facultades para el pleno desenvolvimiento local.

La descentralización consiste en atribuir a personas jurídicas territoriales o funcionales, competencias de la administración pública central, aquella acción que da la facultad para que los órganos descentralizados tengan que actuar en cumplimiento estricto de las normas legales de su régimen o creación, en virtud del llamado principio de especialidad.

La descentralización es aquella forma de organización que adopta el Estado con el objeto de cumplir con sus cometidos sin mermar sus reservas económicas, logrando con ello fuentes de empleo y satisfacción de necesidades colectivas. Esto lo consigue en el ámbito local al permitir que las decisiones se tomen allí mismo sin mediación del poder central, es decir que sean totalmente autónomos (Suing, 2013; Sánchez, 2016).

Viéndolo desde una manera más simple, la descentralización no es otra cosa que asignar responsabilidades a los diferentes

actores de la administración pública; es decir el gobierno central trasfiere competencias a los gobiernos locales y periféricos con el afán de dar autonomía política, administrativa y financiera, para que estos puedan manejar sus recursos de una mejor manera y con más pertinencia.

Entre los propósitos de la descentralización está descongestionar el trabajo del órgano central y dar mayor eficacia a la prestación de servicios, esta descentralización administrativa no afecta el carácter unitario del Estado ecuatoriano y no perjudica las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los locales o periféricos.

¿Cuántos tipos de descentralización existen?

Existen dos clases de descentralización; una tiene que ver con la administración y la otra con lo político. La primera, conocida como descentralización por servicios, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los gobiernos locales, los cuales deben prestar servicios públicos específicos a la población.

La descentralización política es denominada a su vez autónoma, es identificada como una de las características de un Estado y consiste en la división horizontal de la competencias legislativas, ejecutivas y jurídicas, así como de sus atribuciones entre los órganos regionales que ejercen entre su circunscripción toda la potestad dentro de las atribuciones que determina la Constitución (Paredes, 2006; Ramírez & Durga, 2017).

El proceso de descentralización política de un Estado constituye una reforma compleja cuyas técnicas ayudan a la estructuración del mismo, el cual debe darse sobre la base de estudios realizados de la realidad política, financiera y económica del país; tanto la descentralización administrativa como política constituyen una transformación de mayor relevancia, que demanda dos condiciones, la primera contar con estudios técnicos para sustentarse y la segunda tener recursos humanos eficaces para que los gobiernos locales puedan ser eficientes.

¿Cómo se ha producido el proceso de descentralización en el Ecuador?

Hay que señalar que la CRE trajo consigo la necesidad y obligación de crear un marco normativo que ayudara y permitiera transparentar, direccionar y viabilizar los procesos de descentralización del país, y dentro de este marco contar con normativas secundarias para ayudar a establecer y regular varios, por no decir todos, los aspectos políticos, administrativos y financieros de los GAD.

En los últimos años, en el Ecuador se evidencia un avance significativo con relación a la planificación, ordenamiento territorial y descentralización. Desde la óptica de los gobiernos locales, es decir, de los gobiernos provinciales y cantonales, el COOTAD ha tenido aplicación positiva en relación a la descentralización del Estado, toda vez que ha adquirido competencias y atribuciones que ayudan al desarrollo y crecimiento de cada GAD.

Algunos autores como Paredes (2006), Benalcázar (2010), Montaña (2014) y Torres Maldonado (2020) concuerdan que la descentralización se analiza desde la perspectiva política, lo cual ha sido un desafío para el Ecuador, pues fue considerado como un proceso de transformación democrática, convirtiéndose en un nuevo modelo de desarrollo, que el orden político institucional ayudó a fortalecer al Estado.

El estudio de la CRE permite identificar los cambios que se han dado con las transferencias de competencias del gobierno central a los GAD, lo que en su momento fue considerado un desafío para estos gobiernos, pues debían asumir nuevas competencias bajo su propia iniciativa, aún sin existir garantías necesarias para que el Estado central ejecutará dichas transferencias como un proceso obligatorio y paulatino, tal como lo concibe actualmente en la Constitución. Asimismo, se introdujeron modificaciones en el COOTAD para normalizar la descentralización basada en competencias exclusivas y obligatorias sobre los GAD (Asamblea Nacional, 2019)

Es así que, en el articulado del COOTAD se menciona: "La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados" (Asamblea Nacional, 2019, art. 105).

Como lo determina el COOTAD los gobiernos locales son dotados de competencias por parte del gobierno central, éstas deben ser transferidas de manera obligatoria y progresivamente, estas incluyen los talentos humanos y recursos financieros, para que los GAD puedan hacer frente a las necesidades de los ciudadanos de sus territorios de manera eficiente.

La CRE, en cuanto a la organización territorial del Estado, menciona en que: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional" (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, art. 238).

Constituyen los GAD, según lo previsto por la ley, las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, los que gozan de autonomía propia; es decir, poseen la libertad de gobernabilidad en cuanto a la parte política, que se regirá bajo normativa jurídica y legal autónoma; la administrativa que se manejará bajo los parámetros como gobierno local o periférico; y la financiera que se le dotará del presupuesto que le corresponda para poder cubrir las necesidades de la comunidad; todo esto lo deberán hacer bajo los principios constitucionales relativos a la descentralización y autonomía de los gobiernos locales, mencionando que su autonomía no podrá dividir el territorio

nacional de ninguna manera (Redrobán Barreto, 2021).

En la CRE se establece que: “los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, art. 240): de esta forma todos los GAD ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Como se aprecia los GAD como gobiernos locales poseen facultades legislativas y ejecutivas siempre y cuando estén dentro del ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, y solo actuarán en relación a estas.

La CRE contempla que la autonomía administrativa de los GAD, puede llegar a ser una amenaza; en tal sentido la norma dice: “la ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, art. 268). El alcance de esta disposición cuestiona el concepto de “exclusividad” de aquellas competencias que se otorgaron en un inicio por la Carta Fundamental a los GAD.

De esta forma se entiende que el gobierno central es el que vigilará de cerca la administración de los GAD y será garante, de casi todo, ante las acciones que sean realizadas para bienestar de los ciudadanos; además, hay que recalcar que en el artículo 269 menciona que, el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, con las funciones siguientes:

“Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma

obligatoria y progresiva debe asumir cada GAD. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

Asignar las competencias residuales a favor de los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

2. La autonomía que adquiere cada GAD dentro del proceso de descentralización

La palabra autonomía fue inventada por los griegos antiguos, la cual poseía un contexto político, desde un inicio fue aplicada para designar el autogobierno de una población, el que tenía un grado protegido de libertad ante el poder exterior.

La autonomía es considerada como libertad según los griegos; permite a los gobiernos actuar con independencia; asimismo, es una manera empleada por una comunidad para autogobernarse, lo que indica la capacidad que tenían para tomar decisiones sin consultar, ni depender de nadie. La autonomía se da por circunstancias políticas y tendencias del gobierno de un país.

Es necesario mencionar que el término autonomía dentro del diccionario de la lengua española contiene cinco acepciones;

entre ellas la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Rodríguez, 2016). Es la independencia con la que se faculta a las entidades para administrar con normas de gobiernos propios.

El término de autonomía es la facultad que tiene cada gobierno de ejercer su poder político y administrativo, aquella potestad que posee los municipios y otras entidades dentro de un Estado que se basarán en normas propias, como gobierno posee poderes para dictar normas con rango de ley (Rodríguez, 2016).

La autonomía es considerada como la libertad de actuar con independencia para hacer lo que conviene, cuando se requiera y no suscribirse a situaciones, hechos, pactos y tratados porque lo dicta un gobierno central como autoridad superior. Es actuar con libertad en las tomas de decisiones con respecto a las acciones de los ciudadanos que están bajo la norma.

Según se menciona en el COOTAD:

“Autonomía. - La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional” (Asamblea Nacional, 2019, art. 5).

Dentro de sus suscripciones territoriales, los gobiernos descentralizados poseen tres tipos de autonomía, estas son: la política, la administrativa y la financiera, que mediante normas deberán regir; los GAD tienen la responsabilidad de actuar sin

intervención de otro nivel de gobierno para el beneficio de la población.

La autonomía política es la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. La que se expresa en: el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana (López Moya, 2021).

Esta autonomía da a los GAD la capacidad de impulsar los procesos de desarrollo del territorio, quienes asumen facultades normativas y la capacidad de emitir políticas territoriales (Freigedo, 2015; Freigedo et al., 2016).

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los GAD de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el presupuesto general de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

La autonomía consiste en la libertad de actuación con la que cada gobierno local actúa respecto a lo administrativo, político y jurídico, entre otros aspectos; este gobierno posee un determinado nivel para ejercer la competencia que le corresponde. En el país la descentralización es tanto administrativa como financiera, el gobierno central distribuye a cada GAD las competencias junto con los recursos

económicos, que servirán para su gestión política, administrativa y financiera.

En el COOTAD se estipula: "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" (Asamblea Nacional, 2019, art. 124).

Esta efectividad consiste en que debe primar la organización y el ejercicio de las competencias que se les asigne a los GAD, los cuales deben garantizar de manera obligatoria la efectividad, es decir, la garantía de su autonomía política, administrativa y financiera.

3. Tipos de competencias de los GAD

Una vez expuesto la autonomía de cada gobierno, es importante analizar lo que se expone en la CRE sobre los reglamentos para aplicar las leyes, con énfasis en el ámbito de las competencias exclusivas, existentes y las competencias concurrentes y otras adicionales que son manejadas por los GAD.

En el artículo 147 numeral 13 de la CRE se menciona que los CAD pueden: "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como las que convengan a la buena marcha de la administración" (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), esto quiere decir que, los gobiernos locales no pueden expedir reglamentos que vayan contra la ley, pues esto no favorecería a la adecuada administración según su competencia dentro del ámbito de acción de la función ejecutiva.

Es necesario mencionar que es la competencia y su clasificación que está determinada en el COOTAD: "Competencias. - Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias" (Asamblea Nacional, 2019, art. 113).

Como se puede observar en el COOTAD se menciona que las competencias se ejercen a través de facultades como una acción de un nivel de gobierno a otro, puede darse del gobierno central al gobierno local. Debemos enfatizar que las competencias siempre estarán establecidas por la ley.

Por otro lado, la COOTAD expone que: "Competencias exclusivas. - Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno" (Asamblea Nacional, 2019, art. 114).

Estas competencias denominadas exclusivas tienen su particularidad, en el nivel de gobierno posee la titularidad propia según lo establece la Constitución, significando que, la gestión se la puede realizar entre niveles de gobierno siempre y cuando sea de manera concurrente.

Ahora bien, las competencias concurrentes "Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente" (Asamblea Nacional, 2019, art. 115).

Entonces, las competencias concurrentes son aquellas que corresponden a varios niveles, las que son viables específicamente para la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración entre los niveles de gobierno. Hay que enfatizar que estas competencias son reguladas por el Consejo Nacional de Competencias, el cual emite las resoluciones vinculantes evitando que los distintos niveles de gobierno actúen en contra de lo estipulado por la ley.

Es importante enfatizar que por regla general pueden operar otras clases de competencias con base en el principio de subsidiariedad; permitiendo así que los GAD puedan prestar un servicio a la comunidad más eficiente.

Los principios son base fundamental para el ejercicio y buen manejo de las competencias, como el principio de colaboración y complementariedad, como

los demás previstos en la CRE y en el COOTAD, a saber: solidaridad, corresponsabilidad, subsidiariedad, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, entre otros.

4. Las competencias según nivel de gobierno

A continuación, se definen las competencias de los niveles de los gobiernos: central, provincial y municipal.

El Gobierno Central tiene entre sus competencias:

1. la defensa nacional, protección interna y orden público;
2. las relaciones internacionales;
3. el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio;
4. la planificación nacional; políticas económicas, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior y endeudamiento;
5. las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda; áreas naturales protegidas y recursos naturales; y
6. el manejo de desastres naturales; espectro radioeléctrico, comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, forestales y biodiversidad; y control y administración de las empresas públicas nacionales (Asamblea Nacional, 2019).

Como se puede observar las competencias a nivel del gobierno central están basadas a la defensa, a la protección, al orden público, al control migratorio y a la planificación; así como a políticas económicas, tributarias, políticas de educación, seguridad social de los ciudadanos que habitan en su territorio, al manejo de los desastres naturales y, a controlar y administrar las empresas públicas que son de índole netamente público.

Por su parte los GAD provinciales tienen competencias para:

1. planificar el desarrollo provincial y el ordenamiento territorial;
2. planificar, construir y mantener el sistema vial rural;
3. planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego;
4. fomentar las actividades agropecuarias y productivas;
5. gestionar la cooperación internacional;
6. gestionar el hábitat y vivienda;
7. proteger a la niñez y adolescencia;
8. ejecutar obras en cuencas y micro cuencas;
9. gestionar el ambiente provincial;
10. forestar y reforestar; y
11. dragar y limpiar ríos (Asamblea Nacional, 2019)

El gobierno local posee las competencias correspondientes a la provincia, para planificar, ejecutar, fomentar y proteger en cuanto a su ordenamiento territorial; además debe, ejecutar y construir obras netamente provinciales, así como, fomentar actividades productivas y sobre todo debe proteger a la niñez y a los adolescentes, entre otras competencias.

Por último, los GAD tienen competencias del nivel municipal, a saber:

1. planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial;
2. controlar el uso y ocupación del suelo;
3. planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
4. prestar servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental;
5. crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora;
6. planificar, construir y mantener infraestructura física, equipamientos de salud y educación, así como espacios públicos para desarrollo

social, cultural y deportivo; y preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural (Asamblea Nacional, 2019).

Los GAD municipales poseen competencias para planificar el desarrollo dentro de su ordenamiento territorial, es decir, controla el uso del suelo, vela por mantener en óptimas condiciones la vialidad urbana, presta servicios básicos, tiene la potestad de crear o suprimir las tasas y contribuciones especiales, y mantener la infraestructura física, dentro de su territorio.

5. La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Al hablar sobre la gestión y planificación de la política social dentro de los GAD provinciales, municipales y rurales hay que hacer mención a sus funciones como gobiernos locales, las que deben estar direccionadas a promover la protección de derechos dentro de su ordenamiento territorial; hay que recalcar que los GAD tienen como una de las gestiones más importantes, realizar diversos proyectos sociales en beneficio de los grupos de atención prioritaria y personas en situación de vulnerabilidad; de esta forma, se evidencia la eficiencia de la participación del gobierno tras la descentralización del gobierno central.

Cabe mencionar que, el gobierno central al transferir atribuciones, competencias y recursos a los gobiernos locales; debe relocalizar procesos de toma de decisiones dentro de su territorio con miras a solventar las necesidades de la comunidad; además, los GAD rediseñan sus formas institucionales con nuevos recursos sean humanos y financieros, estos también incentivan la inclusión de nuevos actores sociales y garantizan los derechos de los individuos. Hay que enfatizar que tras la descentralización que ayudó a promover la democracia de los espacios públicos, se dio también la distribución del poder político en el gobierno local (Asamblea Nacional, 2016).

Una de las funciones de los GAD es mejorar el acceso de la población a los servicios

sociales y su atención a las inversiones en infraestructura y promoción de estructuras productivas que permitan dar viabilidad socioeconómica y aporten de mejor manera al desarrollo local.

La descentralización no es un proceso neutro, más bien es un proceso eminentemente político, que busca mejorar la calidad de vida de la población dentro de su territorio, estableciendo un régimen económico productivo popular, solidario y sostenible, que fomente la participación social (Sánchez, 2016; Vivanco & Cordero, 2019). Se considera a los municipios como el eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, ya que se asocia con la municipalización (Boris, 2004).

La autonomía es considerada como una transición hacia un nuevo Estado unitario e independiente, donde las regiones o provincias se configuran como punto central que impulsan su desarrollo y el empoderamiento de sus recursos a través de la descentralización del gobierno central (Borja et al. 2018), donde los GAD son los responsables de asegurar a la población el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, etc.

Entre las características más importantes del proceso de descentralización está su carácter progresivo, pues cabe mencionar que el marco normativo constitucional y legal, han predefinido la priorización de la implementación efectiva de las competencias que emana de la CRE, dejando en segundo plano el tema sobre las competencias adicionales que deberán tener los gobiernos locales.

Al constituirse los GAD, tras el proceso de descentralización, se crea una formación de regiones autónomas como un nuevo nivel intermedio de gobierno, en el cual se determinan y realizan procesos de articulación horizontal para potenciar y complementar las capacidades territoriales según corresponda.

Para la Asociación de Municipalidades del Ecuador (2016), la gestión de los GAD trata del cumplimiento de metas y programas realizables aprobadas por el Consejo Nacional de Competencias; esto quiere

decir, que será una innovación en dos formas: la primera dada por la perspectiva de la institucionalización de la función de seguimiento y evaluación como parte del proceso de la gestión de los gobiernos y la segundo, basada en la medición del proceso, a través de indicadores de seguimiento previamente establecidos.

Se plantean numerosos desafíos para construir y operar este proceso de seguimiento y evaluación, en un contexto en que entran en juego una serie de factores condicionantes organizativos, institucionales e interinstitucionales, internos y externos al proceso de descentralización.

6. Reflexiones finales

La gestión de los GAD desde el punto de vista político alude a un ejercicio profundo que apela a las propias capacidades políticas del gobierno central. Este proceso en primer lugar responde a una esfera administrativa de transferencia de competencias, el que forma parte de un proceso más amplio de cambios sustanciales en la gestión territorial local en la que se incluye el gobierno parroquial rural como unidad básica, que tiene como función principal fomentar el vínculo y la comunicación con la comunidad.

Según autores como Sánchez (2016), Ruiz Díaz (2018) y, Henríquez Opazo y Valenzuela Van Treek (2019), el proceso de descentralización ha implementado una progresiva descentralización administrativa y política, reconociendo de tal manera la institucionalización como un sistema competencial que debe ir ordenado y bien estructurado, como lo ha definido la normativa, en donde se establece la acción de los niveles de gobierno en el territorio, con el propósito de llegar a mejorar la acción a nivel público.

La gestión del GAD debe ser sostenida y depende de la capacidad institucional de estos el poder garantizar y salvaguardar los derechos de los ciudadanos mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios, que deberán ser participativas, eficaces y eficientes.

Al hablar de la gestión de los GAD, como ente rector de las competencias locales, es preciso mencionar que aún no alcanza los porcentajes de autonomía que evidencien una significativa correlación y articulación, a la que aspiran los GAD provinciales y municipales. Aún existen diferencias entre el ideal previsto y el grado de autonomía alcanzado por estos.

CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado a lo largo de la investigación sistematizada mediante la aplicación de la exegética, revisión bibliográfica, análisis y síntesis de las normas, documentos y materiales bibliográficos consultados se puede concluir que:

- La CRE garantiza que los GAD gocen de autonomía política, administrativa y financiera, la que les otorga cierta libertad, a través de las competencias concedidas por el gobierno central según su jurisdicción; la que es sistematizada a través de normativas como las del COOTAD.
- Con la autonomía de los GAD se busca impulsar y consolidar la organización territorial democrática y descentralizada dentro de un marco de equidad social, económica y territorial, la cual será evaluada por las autoridades del gobierno central para poder determinar con qué recursos solventar las necesidades de la comunidad; sin embargo, aún no se alcanza el ideal previsto por los GAD.
- Los GAD provinciales y municipales muestran un alto nivel de dependencia, teniendo un impacto negativo, pues no en todos los gobiernos locales sus competencias y gestiones han sido efectivas y no han tenido un control exacto pese a los mecanismos para fomentar la generación de ingresos propios.
- Hay que reconocer que es responsabilidad y le corresponde a los GAD administrar de mejor manera sus

recursos de forma independiente según el Plan Nacional de Descentralización del Consejo Nacional de Competencias que, los faculta para tomar decisiones propias en la puesta en marcha de planes de desarrollo local en diversas esferas. Además, se pueden establecer mecanismos para articular con la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, para así fortalecer las capacidades institucionales del nivel correspondiente, con la finalidad de lograr el desarrollo subnacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado Verdezoto, J. F., & Melanie Nicole, P. A. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 13-28. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.111>
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). (2016). *Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Ecuador.
- Benalcázar, J. C. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Quito. *Revista de Derecho*, N.º 13.
- Boris, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Santiago de Chile. *Revista CURE*, 30 (90).
- Borja, J., Valdés, T., Pozo, H. & Morales, E. (2018). *Descentralización del Estado. Movimiento Social y Gestión Local*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Broschek, J., Petersohn, B. & Toubeau, S. (2017). Territorial Political and Institutional Change: a Comparative - Historical Analysis. *Publius. The Journal of Federalism*, 48(1), 1-25.
- Cartes Montory, A. (2016). Ensayos de poder colegiado: las asambleas provinciales en la organización republicana. *Revista Tiempo Histórico*, 7(12), 35-58.
- Ecuador. Asamblea Nacional (2016). *Consejo Nacional de Competencias. Evaluación del proceso de descentralización*. Quito: Asamblea Nacional .
- _____. (31 de diciembre de 2019). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Gobiernos descentralizados*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente (22 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008. Organización Territorial*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Espinoza Reinoso, J. (2016). *Análisis del modelo de gestión del GAD descentralizado del cantón Limón Indanza en el bosque protector Tinajillas, Río Gualaceño*. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/12714>
- Espinoza Freire, E. E. (2020). La investigación cualitativa, una herramienta ética en el ámbito pedagógico. *Conrado*, 16(75), 103-110
- Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos* (Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención Ciencia Política). México: FLACSO.
- Freigedo, M., Abrahan, M., & Milanese, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. En: Bentancur, N., y Busquets, J. (Eds.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo,

- Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- García De Enterría, E. (2005). *Curso de derecho administrativo. Tomo I. 12.ª ed.* Madrid: Thomson Civitas.
- Henríquez Opazo, O., & Valenzuela Van Treek, E. (2019). La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: Mutabilidad y brecha del régimen subnacional. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 75. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357565037005>
- Montaño, C. (2014). *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Nacional Editora.
- López Moya, D. F. (2021). Las políticas públicas como garantía de los derechos fundamentales. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 44–60. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.13>
- Paredes, D. (2006). *Los reglamentos autónomos y el principio de competencia normativa en la Constitución Política de la República del Ecuador.* (Tesis de Maestría en Derecho, mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Ramírez M., & Durga (2017). Descentralización macrorregional estratégica para el desarrollo sostenible del Perú (1979-2014). *Investigaciones Sociales*, 21(38), 315-329.
- Redrobán Barreto, W. E. (2021). Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 226–239. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.131>
- Rodriguez, A. (2016). *Conceptualización de autonomía.* Diccionario de la lengua española.
- Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político.* Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Sánchez, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso, un desafío para el postconflicto. *IUSTA*, 45, 81-106.
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(12). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30531210>
- Suing, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar UASB-Ecuador. *Revista de Derecho Foro*, n.º 20.
- Torres Maldonado, A. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales. Ecuador. *Revista Derecho del Estado* n.º 45, enero-abril, 211-243.
- Vivanco, L. & Cordero, F. (2019). *Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <http://hdl.handle.net/10469/16293>