

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública

Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Estudio de los GAD parroquiales rurales

Luis Humberto Vargas Arias

Tutor: Rómulo Darío Velasteguí Enríquez

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, Humberto Vargas Arias, autor de la tesis titulada “Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: estudio de los GAD parroquiales rurales”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo y Contratación Pública en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Fecha...

Firma...

Resumen

Esta investigación analiza los límites constitucionales y legales a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de las parroquias rurales. Los objetivos son estudiar la organización y la estructura de las juntas parroquiales rurales y analizar el marco normativo de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales. Este estudio se justifica en el hecho de que las parroquias rurales del Ecuador dependen para las obras y los servicios de dos niveles de gobierno, lo que contradice el principio de autonomía que se encuentra implícito en la denominación de GAD. Puesto que esta tesis plantea que la autonomía precisa de unas condiciones constitucionales y legales que a los GAD rurales la Constitución y el COOTAD, como la norma suprema y el Código que norma el proceso de descentralización que crea a los GAD, no le otorgan, más bien incluyen su funcionamiento administrativo dentro de las competencias de los gobiernos autónomos provincial y cantonal.

La investigación se llevó a cabo mediante una amplia revisión bibliográfica que estudió tanto a los autores que escribieron y escriben sobre los orígenes del Estado, las formas de gobierno, la mayoría de ellos antiguos, como a los autores modernos que tratan la descentralización como una forma de administración del Estado. También se acudió a la normativa que sobre los GAD existe en el Ecuador, la que parte de la Constitución de 2008, la que crea la denominación de gobiernos autónomos descentralizados, que incluye a las juntas parroquiales rurales.

Se llega a la conclusión, después de haber realizado esta investigación, que las juntas parroquiales rurales, a pesar de su denominación de gobiernos autónomos descentralizados, no disfrutaban de autonomía financiera y administrativa, al estar supeditadas sus necesidades bajo otros niveles de gobierno, razón por la que se propone la modificación de algunos artículos de la normativa existente para que puedan ejercer una auténtica autonomía como GAD y hacer una gestión más eficiente.

Palabras clave: descentralización, GAD, gobiernos locales, parroquias rurales, juntas parroquiales rurales.

Tabla de contenido

Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis	7
Resumen	9
Introducción.....	9
Capítulo uno	11
Contextualización y niveles de gobierno.....	11
1.1 Antecedentes.....	11
1.2 Concepto de gobierno.....	17
1.3 Niveles de gobierno	21
1.3.2 Seccional.....	23
1.3.3 Juntas parroquiales	25
1.4 Centralización y descentralización: noción y contexto histórico	26
1.4.1 Centralización.....	27
1.4.2 Descentralización.....	31
1.5 La descentralización como una forma de administración en la praxis	36
1.6 Autonomía, concepto y naturaleza jurídica	38
Capítulo dos.....	43
Marco constitucional y legal de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador.....	43
2.1 Organización territorial de la República del Ecuador de acuerdo a la Constitución de la República	47
2.2 Gobierno autonomo descentralizado regional	53
2.3 Gobierno autonomo descentralizado provincial.....	55
2.4 Gobierno autonomo descentralizado municipal	59
2.5 Distrito metropolitano autonomo	64
2.6 Gobierno autonomo descentralizado parroquial rural	65
2.7.1 Naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	66
2.7.2 Funciones de los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ...	66
2.7.3 Competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	68

2.7.4 Atribuciones de las juntas parroquiales rurales	70
Capítulo tres.....	75
Propuesta para fortalecer la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.....	75
3.1 Facultad para generar recursos de autogestión	75
3.2 Capacidad financiera y manejo del presupuesto asignado a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	79
3.3 Facultad para exigir el cumplimiento de la contratación pública local	81
3.4 Facultad para exigir y controlar el cumplimiento de los servicios públicos de parte de los gobiernos autónomos cantonales	82
3.5 La seguridad de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	83
Conclusiones.....	87
Propuesta	91
Bibliografía.....	93

Introducción

Esta tesis trata sobre los límites que la normativa existente impone a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de las parroquiales rurales. Se realiza este estudio por considerar que la junta parroquial rural, a pesar de estar considerada como un GAD, en su nivel más pequeño, también el más cercano a la población, no tiene las mismas competencias ni atribuciones que los gobiernos autónomos provinciales y cantonales, más bien la junta parroquial rural precisa de la ayuda y colaboración de estos dos entes para la realización de obras y prestación de servicios públicos en su circunscripción, es decir, debe pedir y esperar. Esta descripción de la situación de la junta parroquial rural, contradice la semántica de autonomía de la Academia y la de gobierno autónomo descentralizado de la normativa ecuatoriana.

El capítulo uno hace una contextualización de los orígenes de la conformación del Estado para llegar hasta los niveles de gobierno. Analiza las primeras asociaciones sociales que derivaron en la asociación social suprema que es el Estado. Además, revisa el concepto de gobierno y las distintas formas del mismo desde varios autores. Después se enfoca en los distintos niveles de gobierno, que en el Ecuador se denominan gobiernos autónomos descentralizados desde la vigencia de la Constitución de 2008 y tiene por objetivo asumir las competencias que el Gobierno central descentraliza en la búsqueda de una forma de gobierno más eficiente y que beneficie a la mayoría de la población del país.

El capítulo dos estudia el marco constitucional y legal de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador. Después de que en el capítulo anterior se conceptuara al gobierno como la administración de lo público, se analizan los niveles de gobierno en el proceso descentralizador en el que se halla inmerso el país. En América Latina la descentralización es una cuestión pendiente en unas sociedades cuyos gobernantes primeros eran colonizadores y después caudillos de la independencia, todos ellos solo conocían la centralización como modelo de gobierno.

La organización territorial actual, a diferencia de la anterior, propende hacia una descentralización de la administración, por lo que divide al país territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, cada una de ellas un nivel de gobierno autónomo y descentralizado con sus funciones, competencias y atribuciones claramente delimitados.

El capítulo tres hace un análisis de la situación de las juntas parroquiales rurales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano actual para hacer una propuesta que fortalezca la autonomía de las mismas. Las funciones, competencias y atribuciones de las juntas parroquiales rurales, analizadas en el capítulo precedente, son limitadas al estar su funcionamiento inmediato supeditado a dos niveles de gobierno de mayor jerarquía, como son los gobiernos provinciales y los cantonales, quienes cuentan entre sus competencias proveer de obras y servicios públicos a la circunscripción parroquial rural.

Entre las conclusiones a las que arriba este trabajo de tesis se encuentra que la creación del Estado constituyó en sus inicios una necesidad de la sociedad de ese tiempo, que necesitaba normar la convivencia para que esta fuera pacífica y, por tanto, fructífera; que la descentralización puede ser definida como el proceso que pretende que lo local es el sitio donde se realiza la democracia en cualquier parte del mundo; la organización territorial del Ecuador cambió con la Constitución de 2008 a regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y que todas ellas se denominan como gobiernos autónomos descentralizados; que las juntas parroquiales rurales son el nivel más pequeño de gobierno autónomo descentralizado según la Constitución y el COOTAD, pero que en la praxis no disfrutaban de la mencionada autonomía.

Capítulo uno

Contextualización y niveles de gobierno

Este capítulo analiza los orígenes de la conformación del Estado desde aquellas primeras asociaciones sociales, para centrarse después en el concepto de gobierno y las distintas formas del mismo, los distintos niveles de gobierno, todo esto con el objetivo de estudiar ampliamente a las figuras de la centralización y, especialmente, de la descentralización como elementos fundamentales en el ejercicio eficaz de la gobernanza y de la autonomía administrativa.

1.1 Antecedentes

Dice Toffler en *La tercera ola* que el ser humano en sus inicios tuvo que asociarse con sus iguales para sobrevivir, puesto que juntos eran más fuertes y podían así luchar contra una naturaleza inclemente, con estaciones extremas a la que tuvieron que vencer; depredadores para los que eran alimento y muy escasa cantidad de alimentos para su propio sustento. Además, una persona en solitario no procrea, por tanto, se extingue, es decir, la unión de varios individuos hizo posible la supervivencia de cada uno de ellos (por lo menos de la mayoría) y generó la multiplicación de los mismos.¹ Les iba, entonces, en ese gregarismo inicial, la supervivencia de la especie, que posibilitaría la humanidad tal y como se la conoce en la actualidad.

Sobre el gregarismo del ser humano, sostiene Aristóteles en las primeras páginas de su libro *Política* que:

El hombre es un ser naturalmente sociable, y el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero: «Sin familia, sin leyes, sin hogar...». El hombre que fuese por naturaleza tal como lo pinta el poeta, solo respiraría guerra, porque sería incapaz de unirse con nadie, como sucede a las aves de rapiña.²

¹ Alvin Toffler, *La tercera ola* (Bogotá: Plaza & Janes, 1980), 69-70.

² Aristóteles, *Política* (Madrid: Espasa, 2011), 14.

Para cuando el filósofo griego escribió estas palabras hacía ya muchos milenios, nadie sabe decir cuántos, que el *homo sapiens* se había definido gregario y vivía en comunidad, por tanto, no se habían revelado la mayoría de los habitantes como seres degradados o superiores; apenas como raza floreciente y prolífica que no ha dejado de multiplicarse hasta la actualidad.

Al principio las organizaciones sociales eran agrupaciones de individuos pertenecientes a un conjunto de familias, conocidas estas como tribus, que vivían en espacios pequeños denominados aldeas, protegidos por la superioridad numérica y algunas previsiones que tomaban para resguardarse de los diversos depredadores que los acechaban. Estas tribus eran gobernadas, o más exactamente, administradas por un consejo de ancianos que deliberaba y se pronunciaba según su experiencia y sabiduría sobre todos los asuntos, pues ante ellos se planteaban toda clase de situaciones, que en la actualidad podrían caber en los códigos civil y penal.³

Andando el tiempo, la tribu que vivía sola y alejada tomó contacto con otras tribus, algunas veces por comercio otras por intercambios de otros tipos, pero esta relación no siempre era pacífica, pues la historia está llena de crónicas que dan cuenta de invasiones y guerras, de intentos de destrucción de un grupo por parte de otro. Los pueblos luchaban entre ellos por territorios más fértiles, por ubicación estratégica para el comercio o por simple animadversión entre los jefes y los guerreros. Más adelante se desató una fiebre de conquista por parte de quienes habían vencido en varias contiendas, eran tiempos de guerreros despiadados que ganaban prestigio asesinando sin piedad. Ningún pueblo estuvo a salvo en su espacio durante aquella época.

Sostiene Jordanes, historiador antiguo, que los guerreros más eficientes con la espada y mejores estrategias se convirtieron pronto en reyes, en emperadores y en nobles, estos últimos eran el grupo cercano del rey o el emperador, a los que los gobernantes premiaban con vastas posesiones, que incluían personas; a cambio de lo cual exigían vasallaje, lo que creó, de manera simultánea, el reinado, la forma de gobierno de la monarquía, y los feudos, que darían tanto que hablar en América Latina después de la independencia del Imperio español.⁴

Y es que un hecho notable que con el crecimiento de la población la tierra empezó a ser apreciada y codiciada. Los reyes y emperadores habían adquirido

³ John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (Madrid: Alianza Editorial, 2010), 27.

⁴ Jordanes, *Historia de los godos: Origen y gestas* (Louisville: Createspace Independent Publishing Platform, 2016), 37.

mediante la fuerza de la espada la potestad de darla y quitarla, pues todo lo que había sobre el territorio gobernado por un monarca le pertenecía, incluidas las personas. Los feudos eran enormes extensiones de tierra en las que cabía un pueblo o una ciudad, que con el tiempo se convirtieron en eso; y de la unión de varios de esos feudos surgieron los países, cuya denominación político-administrativa es el Estado.

El origen del Estado, por otro lado, ha tenido varias versiones, desde la que lo decía de origen divino, cuando la religión lo dominaba todo y no se podían contradecir sus afirmaciones, aunque estas fuesen contra el más elemental sentido común, hasta la teoría contractualista, que dice que este es “producto de un acuerdo de voluntades adoptado por seres humanos sedentarios, a cuyo efecto sacrifican parte de sus libertades para garantizar el disfrute de las restantes”.⁵ Esta corriente contractualista la encabezan Hobbes, Rousseau y Locke.

Es así como hace poco más de tres siglos el filósofo británico John Locke, en *Tratado del gobierno civil*, se interrogaba sobre qué fue lo que motivó al individuo a abandonar la condición de libertad absoluta de la que disfrutaba en lo que llamaba el estado de naturaleza, cuando las tribus vivían en completa libertad en su espacio, es decir, antes de la creación de las organizaciones sociales que se conocen como Estado, para renunciar a imperar sobre sí mismo y aceptar someterse al control de un poder distinto y mayor que él, al del Estado.

La respuesta a estas preguntas es obvia. Contesto diciendo que, aunque en el estado de naturaleza tiene el hombre todos esos derechos, está, sin embargo, expuesto constantemente a la incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros. Pues como en el estado de naturaleza todos son reyes lo mismo que él, cada hombre es igual a los demás; y como la mayor parte de ellos no observa estrictamente la equidad y la justicia, el disfrute de la propiedad que un hombre tiene en un estado así es sumamente inseguro. Esto lo lleva a querer abandonar una condición en la que, aunque él es libre, tienen lugar miedos y peligros constantes; por lo tanto, no sin razón está deseoso de unirse en sociedad con otros que ya están unidos o que tienen intención de estarlo con el fin de preservar sus vidas, sus libertades y sus posesiones, es decir, todo eso a lo que doy el nombre genérico de “propiedad”.⁶

Locke elabora una teoría compleja que contiene múltiples elementos, el primero y más importante es probablemente el hecho de que esta organización le confería al individuo y a su familia un nivel de seguridad sobre su vida y sus bienes, la que no tenía viviendo en una pequeña comunidad, sin medios de defensa militar, de modo que la

⁵ *Ibíd.*, 3.

⁶ Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, 78.

unión con muchos le otorgaba la garantía del poder de muchos, es decir, de la ley, que correspondía en ese tiempo a un consenso entre todos quienes decidían someterse a una relación que les privaba de ciertas libertades, y a cambio obtenían ciertos beneficios.

La teoría de Locke, que se alimentó sin duda de lo que propusieron Hobbes y el propio Aristóteles, es acertada, en opinión de este investigador, puesto que, igual que los individuos precisan de reglas para convivir de manera armoniosa en el aspecto doméstico, en el plano social son aún más importantes las reglas, que adquieren entonces el estatus de leyes, las mismas que propician esa convivencia pacífica que hace prosperar a las sociedades. Continúa diciendo Locke que:

Por consiguiente, el grande y, principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad, cosa que no podían hacer en el estado de naturaleza, por faltar en él muchas cosas: Primero, faltaba una ley establecida, fija y conocida; una ley que hubiese sido aceptada por consentimiento común, como norma de lo bueno y de lo malo, y como criterio para decidir entre las controversias que surgieran entre los hombres. Pues, aunque la ley natural es clara e inteligible para todas las criaturas racionales, los hombres, sin embargo, cegados por sus propios intereses y por no haber estudiado dicha ley debidamente, tienen tendencia a no considerarla como obligatoria cuando se refiere a sus propios casos particulares.⁷

En opinión de este investigador, lo que describe el filósofo es la ley para protegerse de propios y extraños; esta podría ser la síntesis de la teoría de Locke sobre el origen de la formación estatal, debido a que el estado de naturaleza no garantizaba libertad de acción al individuo, puesto que vivían con miedo a perder sus posesiones y hasta su propia vida en manos de otras tribus violentas de grupos de forajidos salidos de cualquier parte. El Estado, al constituirse en el poder de todos, se transformó en un suprapoder con capacidad para oprimir al individuo que se saltara las normas de convivencia. Y lo hacía, según se puede concluir de la cita, en nombre del bien de la mayoría, lo que se conoce como el bien común, que es el bien mayor.

Entonces, hay que decir que el respeto a la propiedad ha sido uno de los estímulos que llevó al ser humano a la creación del Estado, que vio en la contención de las leyes un medio de conseguir seguridad, de protegerse a sí mismo y a los suyos de los abusos del más fuerte.

Un pensador del derecho del siglo XXI, Jorge Fernández Ruiz, sostiene lo siguiente como teoría del origen de la creación del Estado:

⁷ *Ibíd.*

El Estado es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana - toda vez que las organizaciones nómadas no requirieron del ente estatal-, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros por otros modelos de Estado primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías.⁸

Este autor manifiesta que fue la vida sedentaria lo que instó a la gente a reunirse, es decir, coincide en lo sustancial con los citados Hobbes y Locke, localiza la creación de la infraestructura del Estado en el abandono del sedentarismo, en el asentamiento de muchos individuos en un mismo espacio y en la necesidad de reglamentar esa convivencia. Las tesis de los filósofos y del pensador del derecho, este tesista considera que son acertadas, pues es evidente que al dejar de ser nómadas tuvieron que aprender a vivir en comunidad, lo que precisa de reglas de convivencia como herramienta para disminuir los conflictos y gestionar los que se presenten.

Por otro lado, aunque se investigan y estudian las costumbres de los pobladores de milenios anteriores, son muchas las fuentes históricas que se han perdido con el tiempo, impidiendo conocer con cierta certeza el funcionamiento de la organización estatal en las distintas culturas, los datos que se conocen son los que la antropología y la arqueología han construido durante décadas de investigación; sin embargo, es del Estado romano, con todas sus peculiaridades, que se conservan documentos y vestigios que han permitido estudiar en detalle su organización estatal. El Estado romano sin duda es una de las más perfectas organizaciones administrativas de su tiempo.⁹

Pero la palabra Estado, que en la época contemporánea remite a una infraestructura de ordenamiento y administración de las naciones, es relativamente nueva, recuérdese que los griegos denominaban *polis* a sus unidades políticas. Y para nombrar comunidades mayores, les llamaban por su etnia: persas, egipcios o griegos.¹⁰ Los romanos, que fueron un imperio muy temido, tuvieron durante siglos una organización administrativa de lo que hoy en día la es un gobierno municipal; fue a partir de su éxito como conquistadores que empezaron a pensar en la administración del Imperio, es decir, a ver más allá de lo local que habían manejado hasta entonces.

⁸ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y Administración pública* (Ciudad de México: Porrúa, 2011), 1.

⁹ Averil Cameron, *El bajo imperio romano*, traductor Pablo Carbajosa e Inmaculada Utande (Madrid: Ediciones Encuentro, 2001), 22-30.

¹⁰ *Ibíd.*

En la misma Edad Media, por ejemplo, para nombrar lo que hoy son los países se utilizaron con frecuencia los nombres que hacían referencia a los territorios, siguiendo el mismo patrón de las provincias romanas; así, se referían a Hispania y a Italia,¹¹ aunque todavía no existían como Estados, ocurriría más adelante, sin embargo, y su evolución ha pasado por varios estadios, pero su estudio igualmente no compete estudiar en esta investigación.

El Estado, por tanto, es la organización social que cobija a los habitantes de un territorio, lo que en términos actuales es una nación, gobernada esta en distintas formas a lo largo de la historia. En su origen la administración de un país estaba centralizada en el rey o el emperador, después en el jefe del gobierno. La descentralización y la autonomía son producto de la evolución de las formas de gobierno desde aquellos reinados militares absolutos, como se verá más adelante.

Se considera, entonces, que la creación del Estado fue una necesidad del ser humano, que, al crecer demográficamente, es decir, al dejar de ser esa tribu pequeña que se manejaba como una familia, entendió que precisaba de una organización superior. Y el Estado es la organización de mayor jerarquía y complejidad que se ha creado.

Es pertinente revisar cuales son las forma de Estado, sí el profesor Fernández Ruiz firma al respecto, que diversas son las formas complejas de Estado algunas de las cuales han caído ya en desuso en la que se puede observar un común denominador que es el de reunir a varios estados en una misma estructura política, cuyos órganos asumen en mayor o menor medida en todo su ámbito espacial el ejercicio de algunas de las funciones del poder público¹².

Tenemos como formas de Estado a las siguientes:

- a. La unión de Estados, desde el punto de vista del derecho internacional es una unión de Estados que pese a no formar un estado nuevo, no constituyen un agregado político distinto en el seno de la comunidad internacional.
- b. El Estado Federal, Fernández Ruiz, citando a Maurice Hauriou, dice: “es una asociación de Estados que tiene entre si relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un súper –Estado se superpone a los Estados asociado”¹³

76. ¹¹ Mandell Greighton, *Nociones de historia de Roma* (Nueva York: D. Appleton Editores, 1903),

¹² Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y Administración pública* (Ciudad de México: Porrúa, 2011), 41.

¹³ *Ibid.*, 42.

- c. Estado unitario descentralizado, de acuerdo al art. 1 de la Constitución de la República el Ecuador estaría considerado dentro de esta forma de Estado. a esta forma de Estado se lo considera como una forma híbrida de Estado, que está representada por un esquema unitario, con una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, expresada a través de la existencia de regiones autónomas, cuyas características se asemejan a las entidades federativas del Estado Federal, entendiendo así que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado, señalando como ejemplos reales de esta forma de estado a Italia y España¹⁴.
- d. La Confederación de Estados, considerada como la unión de varios Estados, producto de un tratado internacional, teniendo como característica fundamental el de conservar su soberanía, lo que le permite retirarse de ella mediante decisión unilateral, podemos señalar como un ejemplo práctico de esta forma de Estado a la Unión Europea que tiene como antecedente la Comunidad europea del carbón y del acero y la Comunidad Económica Europea¹⁵.
- e. La Commonwealth, se puede entender como una forma atípica de asociación de Estados, los que pueden tener varias formas de estado y de gobierno, se trata de una forma societaria y evolutiva de Estados actualmente libres que anteriormente formaron parte del sistema colonial británico, cuya finalidad de permanecer unidos es la cooperación mutua, teniendo como símbolo de esta organización y que está a la cabeza para dirigir ésta es la Corona Británica, esta forma de Estado se regula a través de las conferencias imperiales, las mismas que orientan, coordinan y cohesionan a la comunidad.

1.2 Concepto de gobierno

Considera Aristóteles en el libro tercero de *Política* que “el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado”,¹⁶ se refiere el

¹⁴ Ibid., 43.

¹⁵ Ibid., 43.

¹⁶ Aristóteles, *Política*, 15.

filósofo griego a la organización administrativa que gestiona todos los asuntos sobre los que tiene potestad e injerencia el Estado.

Castrejón García dice de esta organización que:

Desde los tiempos más lejanos de la historia ha existido la Administración pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras administrativas. Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agravando cada vez más. La Administración pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.¹⁷

El jurista considera que la Administración pública es una estructura de nivel macro que sirve para manejar los asuntos públicos. Los que sin duda estos son cada vez más porque la vida de los ciudadanos se amplía hacia otros horizontes, los que se convierten en temas que el Estado debe normar, es decir, se crean y se inventan cosas, como las ciencias y las tecnologías de la comunicación, estas últimas en especial son actualmente el escenario de nuevos delitos sobre los que el Estado debe legislar para proteger el bien común, para garantizar la convivencia y la paz social.

También es evidente, en opinión de este investigador, que cada época presenta nuevas situaciones que pueden ser un desafío para la convivencia pacífica de los ciudadanos, por ejemplo, el uso del agua, contaminada por corporaciones transnacionales del área extractiva, tema en el que se hace imprescindible que haya leyes que protejan estos ecosistemas de las grandes empresas que depositan allí sus residuos; puesto que esos reservorios o vertientes de agua son usados por habitantes de la zona para consumo humanos. Sin duda los gobiernos legislan ahora sobre temas que antes eran impensables, sin embargo, todo ello se enmarca en la evolución de las sociedades y, por consiguiente, del derecho.

Por su parte, el jurista español Jiménez Nieto encuentra más de una vía para hacer la definición de gobierno; según él esta puede afrontarse desde varias ciencias antes que desde el propio derecho administrativo, al ser este una conjunción de estas:

¹⁷ Gabino Eduardo Castrejón García, *Derecho administrativo* (Ciudad de México: Cárdenas Velasco Editores, 2010), 47.

Hay una -o varias- teorías sociológicas del gobierno, como las hay jurídicas, antropológicas y económicas, que responden a ciertos principios epistemológicos validados o validables por los respectivos sistemas teóricos de las ciencias particulares; y por más que en ellas la versatilidad de los métodos conduzca a profundas diferencias de tratamiento dentro de cada una -como ha mostrado, por ejemplo, Butler (1961) una teoría política del gobierno elaborada según las exigencias del método histórico puede utilizar ingredientes y llegar a conclusiones sustancialmente distintas a una teoría política elaborada por el método deductivo, o por el estadístico- siempre estaremos en presencia de una teoría monista, es decir, de una manera de entender y discurrir sobre la función de gobierno en términos que, en ese caso, serían los políticos de una teoría del poder.¹⁸

Todas estas elaboraciones teóricas hechas desde varias ciencias, con todo y ser técnicas y sofisticadas, considera este investigador, no contienen las funciones específicas del gobierno ni plantean los objetivos del mismo, en razón de que, “puesto que decimos en la teoría general que lo administrativo carece de epistemología propia”¹⁹; y no la tiene, según el autor, porque se origina en la interacción con las ciencias sociales.

De modo que si el gobierno es un concepto interdisciplinario -es decir, un concepto capaz de saltar de uno a otro de los compartimentos epistemológicos de las ciencias particulares y operar en cada uno de esos recintos como elemento endógeno del respectivo sistema teórico- estaremos en condiciones de elaborar una teoría administrativa del gobierno siempre que podamos identificar, en el seno de la ciencia jurídica, en el de la economía, en el de la psicología social y en el de la politología, las categorías analíticas capaces de destilar, en el alambique interdisciplinario, un precipitado administrativo de las funciones y estructuras de gobierno²⁰.

La multidisciplinaridad de una ciencia, por otro lado, es un hecho común, puesto que cada área nueva de conocimiento que se crea es deudora de otra, o de otras, de las que ha tomado algunos preceptos e incluso los métodos; esto es así con todas las que se derivan de la historia, como la propia antropología y la etnología, y sin duda ocurre con las ciencias exactas.

Es así como Jiménez Nieto precisa de separar la función administrativa de la de gobierno para, y merced a una suma de préstamos a ciencias afines, decir que la teoría de gobierno se hace considerando la gran importancia que tiene hacer una diferenciación entre lo uno y lo otro.

¹⁸ Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Teoría administrativa del gobierno* (Madrid: Tecnos, 1978), 12.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*, 13.

De modo que, al formular ahora, como paso previo a tal desenlace, esta teoría del Gobierno, lo hacemos reclamados por la primordial importancia que tiene el deslindar, estructural y funcionalmente, la esencia sistémica de la institución administrativa dedicada a condicionar las decisiones políticas, económicas, jurídicas y, hasta cuando es del caso, las éticas o religiosas de los gobernados. Y tal construcción sistémica no puede ser monista, sino sincrética, construida en base a los ingredientes propios que, como materias primas, elaboran las ciencias sociales básicas de acuerdo con su peculiar alquimia epistemológica y que, al entrar en reacción interdisciplinaria, producen un precipitado administrativo.²¹

Es decir, y aquí es importante mencionar que el problema de la definición de gobierno desde la teoría administrativa reside en que reparte funciones de manera más bien desordenada porque lo hace bajo los postulados de otras ciencias, que le prestan cada una un poco de sustento teórico y metodológico con el que construir su propia filosofía y su epistemología, labor en la que aún se halla.

El gobierno, a partir de todo lo citado en párrafos anteriores, se concluye que es la estructura que se encarga de la administración de los asuntos que conciernen a todos los ciudadanos de una nación. Es el encargado de legislar y hacer cumplir la normativa sobre los aspectos comunes de la vida de los individuos que viven en su circunscripción territorial. Es oportuno decir que el gobierno es transitorio, que en las repúblicas democráticas su conformación está sujeta a una jornada electoral que se lleva a cabo cada tantos años, cuatro o cinco como norma, y que cambia a quienes ostentan el mando en un ejercicio de alternancia que se considera apropiado para la gobernanza.

De este modo, para gobernar hay que definir una forma de hacerlo, y la forma de ese gobierno que se encarga de la administración de los asuntos estatales puede ser de varias modalidades de entre las que se han ido creando y desarrollando a través del tiempo, no obstante, son pocas y ninguna es realmente nueva. Desde el principio de la asociación social del individuo tres sistemas, con sus variantes, han sido usados, validados y desechados, de acuerdo al tiempo y al poder de quienes mandaban; entonces es oportuno señalar cuales son las formas más comunes de gobierno:

- a. Herodoto, Platón y Cicerón, coinciden en que las formas de gobierno eran monarquía, oligarquía y democracia; cabe señalar el comentario que a estas tres formas de gobierno hace Platón, cuando dice: que la monarquía puede degenerarse en una tiranía, la Aristocracia en Oligarquía y la democracia corre el riesgo de convertirse en demagogia; no menos interesante es el

²¹ *Ibíd.*

criterio que Cicerón tiene al respecto de las forma de gobierno cunado expresa: por una forma mixta que conjugue lo mejor de las tres formas puras de gobierno: la fuerza de la monarquía, la prudencia de la aristocracia y la liberta de la democracia²².

- b. En el siglo XIX, bajo el contexto de la independencia de las colonias iberoamericanas, de las monarquías europeas, éstas adoptan una forma de gobierno republicano a diferencia de Brasil que optó por la monarquía.
- c. En el siglo XX, se habla de dos formas fundamentales de gobierno el parlamentario y el presidencial, esto afirma el profesor argentino German Vidart Campos citado por el profesor Fernández Ruiz; entendiendo que en el régimen parlamentario el poder ejecutivo es colegiado ya que está a cargo de un gabinete, ministerio o consejo de ministros independiente del jefe de Estado; y, el Presidencial que se caracteriza por ser el presidente de la republica a su vez jefe de Estado y jefe de gobierno, además es jefe de la Administración Pública y jefe supremo de las fuerzas armadas²³.

1.3 Niveles de gobierno

Los gobiernos en América Latina empezaron siendo de un modelo centralista sin conexión con la periferia, es decir, sin atisbo de niveles de gobierno en los que las competencias y las atribuciones pertenecen también a los municipios, los consejos provinciales, etc. Mandaba el presidente, elegido en un remedo de democracia en la que ni el voto era universal ni la democracia parecía democracia, en realidad, las prácticas democráticas eran escasas, a pesar de la denominación de democracia que se ponían a sí mismo algunos regímenes, solo por el detalle de que carecían de botas militares.

Según Leonardo Espinosa:

La formación histórica del Ecuador, en el periodo 1830-1860, está formada por la presencia del régimen hacendatario gamonalicio heredado de la Colonia y hegemónico en la región andina, que configura un sistema de poder y control económico y extraeconómico, político e ideológico, ejercido territorialmente a nivel parroquial o cantonal, a nivel regional o nacional. Basado en ese extendido eslabonamiento de redes de explotación, ejercen permanente y privilegiadamente una subordinación clasista y racista de la población indígena o campesina, a través de

²² Ibid., 45 y 46.

²³ Ibid., 48.

relaciones serviles como el huasipungo, la aparcería, el concertaje, la minga o el trabajo subsidiario y bajo la sumisión de la Iglesia Católica.²⁴

Esta cita contiene exactamente todos los elementos que componen ese inicio de la república en el que unos extranjeros cercanos se rebelan contra otros extranjeros lejanos para tener el derecho a explotar a la población nativa a discreción, y el método fue la represión, que el racismo y el clasismo facilitaron e incluso naturalizaron. Esta descripción es la historia del Ecuador, igual que de todas las naciones que han padecido colonización, y que en el país creó una sociedad clasista y racista en la que el extranjero blanco discriminó al nativo indígena y al mestizo al que convenció de su inferioridad a los que convirtió en sus lacayos primero y empleados después.

De acuerdo a lo que dice Espinosa, ese modo de gobernar despótico y en contra de la inmensa mayoría, con arraigados prejuicios de clase de blancos extranjeros se mantuvo durante décadas, y en gran medida aún se encuentra vigente en la república, puesto que la figura del cacique, el caudillo, el mesías que gobierna con mano dura, que lo maneja todo porque es omnímodo sigue ganando elecciones. Ese perfil del político nacional, muy exitoso, por cierto, se ha opuesto con gran tenacidad a la idea de la descentralización, ya que eso lo deja medio vacío de poderes, en su particular cosmovisión del manejo de lo público.²⁵

Pero, entendería que el avance de las sociedades es inevitable y los países han debido hacer esfuerzos por adaptarse a tiempos distintos con exigencias distintas. Los habitantes de la colonia no eran ciudadanos porque las clases dominantes no los consideraban mucho más que mano de obra esclava, pero los individuos actuales se construyen a sí mismos como ciudadanos y exigen un modelo de gestión del Estado adecuado a una cosmovisión moderna, actual, probablemente gerencial, y eficaz.

Sin embargo, en el país la construcción de una gobernanza eficiente es un largo camino que sigue sin ser recorrido completamente, Villavicencio afirma que:

En la crisis-transformación-construcción de la tríada Estado-nación-región/local es muy significativo lo sucedido en el Ecuador, en el pasado lejano como en el reciente, en relación al desarrollo estatal-partidario y socioeconómico, con las propuestas y procesos para la implantación de la descentralización y/o autonomía en los gobiernos seccionales, vistas como un elemento imprescindible de una verdadera

²⁴ Leonardo Espinosa, *Pensamiento sobre gobiernos locales y descentralización hasta mediados del siglo XX* (Quito: Fondo Editorial Ministerio de Cultura del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2010), 43.

²⁵ *Ibíd.*

reforma y modernización del Estado y frente a la multidimensionalidad de los cambios exigidos por la globalización y la consecución del desarrollo humano.²⁶

El gobierno centralizado en el país fue producto de una época ya superada, las competencias y atribuciones que acogía en sí mismo el Ejecutivo deben ser repartidas en los distintos niveles, puesto que esa es la esencia de la descentralización, y esta solo puede ser real y concreta a través de los distintos niveles de gobierno.

Es así como en la década de los ochenta del siglo pasado la región vivió una especie de eclosión de las formas democráticas, que provocó una oleada de reformas del Estado mismo y repercutió en las formas como se ejercía el poder, local como nacional. En este contexto se elaboran nuevos marcos legislativos para normar el funcionamiento de la gobernanza, estos eran más flexibles y plurales que los anteriores, hacían énfasis en niveles de gobierno y descentralización. Considera Villavicencio que uno de los temas “que adquirió protagonismo a raíz de esa ola reformista fue la modernización del Estado a través de la descentralización de los gobiernos seccionales, considerada desde entonces una de las principales estrategias políticas para flexibilizar y democratizar unos sistemas políticos institucionales relativamente centralizados y rígidos”.²⁷

Los niveles de gobierno, en opinión de este investigador, son fundamentales para las democracias, puesto que ellos desempeñan un papel importante de intermediación entre el gobierno central y los ciudadanos de las localidades alejadas del centro de poder político y administrativo que es la capital. Es en este nivel donde la democracia se hace participativa y se refuerza.

1.3.1 Seccional

El nivel seccional de gobierno, también conocido como gobierno local, es de circunscripciones territoriales subnacionales, es decir, dentro de una nación, además del gobierno nacional existen gobiernos que administran en niveles inferiores de poder político y administrativo, que rigen en jurisdicciones territoriales menores; en Ecuador estas son las provincias, los cantones y las parroquias. “El concepto de gobierno local es algo impreciso; en sentido estricto significa todo aquello que no es central, es decir, que

²⁶ Gaitán Villavicencio, “Gobiernos seccionales en Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009)”, *Universitas*, n. ° 13 (2010): 42.

²⁷ *Ibíd.*

no es el poder más importante sino lo que está ubicado en la periferia”.²⁸ En la periferia del poder político, siguiendo a este autor, quiere decir lejos de la capital, pero cerca de la población cuyas necesidades públicas administran, lo que les otorga importancia estratégica a estos gobiernos de nivel inferior.

Por otro lado, el politólogo León Trujillo decía en su columna en un diario capitalino que este nivel más pequeño tiene “la ventaja de estar más cerca de la población, de sus necesidades y aspiraciones. Más que el Gobierno central, los gobiernos seccionales pueden reforzar la sociedad y trabajar conjuntamente. Después de todo, el espacio de vida inmediato, aquel en el cual vivimos y hacemos nuestro trayecto de vida, es responsabilidad municipal”.²⁹ Considero que es acertado el comentario del politólogo, pues, aunque se radique la persona en una ciudad grande como Guayaquil o Quito, la cotidianidad la norma el gobierno municipal, local o seccional. Y si se vive en poblaciones pequeñas carentes de relevancia económica, como son la mayoría de parroquias rurales, el nivel local de gobierno es el único que conoce y atiende las necesidades administrativas de las personas.

Las competencias del gobierno local -urbano y rural-, a diferencia del nacional, se restringen o limitan a su espacio territorial, sin que las ejerza de manera exclusiva, tal como se verá más adelante. La actividad administrativa, es preciso recordarlo, dependerá siempre del presupuesto asignado y entregado por el gobierno central, puesto que su capacidad de generar recursos es limitada, hecho que, evidentemente, no le permitirá cumplir a cabalidad con sus fines constitucionales en su jurisdicción, los que son vitales para el funcionamiento de un país, puesto que estos niveles de gobierno son el vínculo más importante entre el resto del país y la Administración central, entendida esta como el Ejecutivo con toda su corte de ministerios y demás entes creados con objetivos estratégicos o coyunturales.

En el país, a raíz de la entrada en vigencia de la nueva Constitución (en 2008) el gobierno seccional se clasifica, de acuerdo a este, en “las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”,³⁰ todos ellos denominados actualmente como gobiernos autónomos descentralizados, los que se encuentran en un proceso de asunción de

²⁸ Konrad Adenauer-Stiftung A.C., *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 9.ª ed. (Montevideo: Mastergraf, 2003), 403.

²⁹ Jorge León Trujillo, “Elecciones seccionales y alternativas”, *El Comercio*, 23 de septiembre de 2013, párr. 2, <http://www.elcomercio.com/opinion/elecciones-seccionales-y-alternativas.html>.

³⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 238.

funciones que descentraliza el gobierno central. Proceso largo y engorroso que en algunos casos no acaba de empezar y en algunos no llega a concluir.

1.3.2 Juntas parroquiales

El origen de la delimitación administrativa de parroquia se halla en los tiempos anteriores a la república, cuando el continente estaba colonizado por los españoles, guiados estos por el clero católico que cogobernaba el reino español en la península española y en el continente americano: “La inclusión de la parroquia como unidad mínima de administración territorial es característica de la Iglesia católica, la misma que, inclusive en la actualidad concibe a esta como el territorio que está bajo la jurisdicción espiritual del cura del alma o párroco”.³¹ La parroquia, efectivamente, es definida en sus orígenes como iglesia, conjunto de feligreses y territorio de un párroco. Igualmente, el diccionario denomina parroquianos al grupo de personas que acuden asiduamente a un sitio, sea una tienda, un bar o cualquier establecimiento público, pero también a quienes comparten unas mismas tradiciones y un territorio, es decir, una cultura similar.³²

Por tanto, y de acuerdo a lo citado, este investigador considera que la junta parroquial es parte de la historia del país desde antes de que este empezara su vida republicana, y en la actualidad sigue siendo un lugar importante en el que vive mucha gente; pero también que es el nivel de gobierno más desatendido, precisamente por su condición de periférico, alejado del centro de poder político y gobernado por líderes locales que no saben manejarse en la capital.

Debido a la forma de organización político-administrativa de la Corona española, en el Ecuador había muchos espacios subpoblados, pero la inmigración de dentro y fuera del país, el crecimiento demográfico y el despegue de la economía en la Costa incidieron en la creación de más y más parroquias rurales.

Entre las manifestaciones espaciales del fenómeno del "despegue" demográfico de la costa, la multiplicación de las parroquias rurales fue uno de los indicadores de la colonización económica de un espacio regional por mucho tiempo subpoblado. Las nuevas parroquias rurales, creadas en las tres grandes zonas productoras de cacao (alrededores de Babahoyo, Machala y Chone/Santa Ana), formaron un primer conjunto, el más numeroso, mostrando la importancia de la "frontera" agrícola que se desarrolló en las zonas forestales húmedas. Un segundo conjunto fue el de las parroquias

³¹ Marcelo Torres Paz, *Juntas parroquiales rurales del Ecuador* (Quito: Flacso, 2004), 14.

³² Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., 2014.

portuarias del litoral manabita (Bahía, Manta, Machalilla, Manglaralto), desde donde se exportaban el cacao de Chane y los productos de cosecha de las tierras altas (hueso de tagua, ceibo, látex , balsa...), Finalmente el tercer conjunto lo conformaban las nuevas parroquias instaladas en la ruta Guayaquil-Manabí, y sobre todo, a lo largo del ferrocarril de Guayaquil a la sierra, en la zona donde se desarrollaron los arrozales, y a partir de los años 1890 las grandes plantaciones de caña de azúcar equipadas con ingenios industriales.³³

Fue así como la necesidad de mano de obra para la próspera agricultura del litoral hizo necesario poblar zonas que hasta entonces nadie habitaba, por eso dice el autor que estaban despobladas. La actividad económica era agrícola, por ello se tuvieron que poblar áreas rurales. La creación de empleo, en opinión de este investigador, hizo posible este renacer de las parroquias rurales en el país, al permitirles tener habitantes suficientes para que fueran importantes territorial y poblacionalmente.

Entonces, las parroquiales son las unidades territoriales más pequeñas del país. Su existencia data de poco después de los inicios de la república, puesto que la independencia dejó un gobierno de clara vocación centralista, de acuerdo a las convicciones y a la cultura de los criollos que pasaron a gobernar el país en el lugar que antes había ocupado la Corona española.

1.4 Centralización y descentralización: noción y contexto histórico

La centralización y la descentralización son formas de administración del Estado que representan modelos opuestos de la concepción de la gestión de lo público, son, pues, las dos caras de la misma moneda, por lo que para estudiar la descentralización conviene empezar por definir y contextualizar a la primera. La centralización se halla en el origen mismo del nacimiento del Estado como organización social y territorial, cuando el poder de los gobernantes era absoluto y no había ni división de funciones ni la gobernanza se extendía a todos los aspectos que le corresponde normar hoy.

La descentralización, por otro lado, es producto de la evolución de las sociedades, que crecen en población -algunas veces también en territorio-, que se hacen más grandes y más sofisticadas, del aumento de los asuntos que le compete gestionar a los entes estatales, lo que hace prácticamente ingestionable lo público desde la capital administrativa de la nación; además de que la centralización de las decisiones en un

³³ Jean Paul Deler, “Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930”, *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, en Juan Maiguashca (ed.) (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994), 299.

centro administrativo disminuye los niveles de democracia de las sociedades manejadas desde el modelo centralista de Estado.

1.4.1 Centralización

En la definición de centralización es oportuno citar a Coronel, quien manifiesta que “el centralismo entendido como la concentración en el gobierno nacional de todas, o buena parte, de las funciones políticas y administrativas de un Estado, así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos”.³⁴ Es posible interpretar que cuando el autor afirma que el gobierno concentra en perjuicio de cada división política de un país, se refiere a que las decisiones sobre las acciones, las obras, las contrataciones, las compras, etc., las toma alguien que no conoce el sitio y, por tanto, sus necesidades y urgencias. De esta manera, se entiende que cuando se gasta el dinero el Estado desde su centro administrativo, no es eficiente, no puede serlo al carecer del conocimiento integral de la coyuntura de esa población. Es, por lo demás, evidente que en cada espacio geográfico las necesidades de obra pública son distintas, por lo que al tomar la decisión el funcionario del gobierno central, en muchos casos dilapida unos recursos en unas obras que no surten el efecto deseado al haber sido gestionadas por funcionarios que no han hecho el diagnóstico correcto, el que podrían hacer los lugareños, quienes viven en el sitio y padecen los problemas y las carencias, y lo harían gastando menos dinero del Estado.

La centralización es un fenómeno administrativo de muy antigua data, pues recuérdese que todas las monarquías del Oriente antiguo y los imperios de Occidente eran regímenes centralistas. La centralización como forma de administración es de origen francés. El especialista García Oviedo la sitúa en la coyuntura histórica de la “destrucción del feudalismo del establecimiento de la monarquía absoluta que concentró en manos del Estado y el Príncipe las más importantes y numerosas funciones públicas”.³⁵ Durante la Edad Media, sin embargo, sufrió un debilitamiento debido a la propagación de feudos, para pasar a ser restaurado por el absolutismo monárquico que se daría más adelante. De entonces es aquella taxativa afirmación que decía: “El Estado soy yo”. La Revolución Francesa, sin embargo, significó un revés para la centralización,

³⁴ César Coronel, *Descentralización y gobiernos municipales* (Guayaquil: La Huella Editores, 1993), 63.

³⁵ Carlos García Oviedo, *Derecho administrativo* (Madrid: EISA, 1955), 362.

pues parte de su concepción de la libertad incluía la descentralización de la Administración pública.³⁶

La Revolución Francesa, considera este investigador, es el más importante hito democrático en la historia de la humanidad, cuyos alcances fueron mucho mayores que sus limitaciones, pues puso fin a una forma de gobernar que beneficiaba a una corte servil y dilapidadora, en perjuicio de las inmensas masas de personas pobres y empobrecidas por la voracidad recaudadora del sistema imperial, que debía mantener tanto dispendio como símbolo de estatus.

Jorge Fernández Ruiz, en su ya citado texto *Derecho administrativo y Administración pública* sostiene que: “La palabra centralizar proviene de latín *centrun*, que a su vez deriva del griego *kentron*, traducible como agujón, que en el compás representa el centro de la circunferencia. (...). Etimológicamente centralizar significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común”.³⁷ Y esa idea alegórica de centro que contiene la etimología del término se hizo muy concreta en el ejercicio de la centralización en la gestión de los asuntos públicos, pero esto se explica en la forma de gobierno inicial, la monarquía, cuando un solo hombre (rara vez una mujer) asumía en su persona todos los poderes, de hecho, el rey o el emperador tenía el poder de decidir sobre la vida o la muerte de un súbdito.

Otro jurista de ámbito internacional que se ha ocupado del tema es el tratadista español Ramón Parada, quien manifiesta que la centralización es “aquella forma de organización pública en la que una sola administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello”.³⁸ Y lo hace desde un centro de decisiones, que es la sede del gobierno central, desde donde desconoce lo que ocurre en cada poblado del territorio del Estado, sobre los que sin embargo legisla y gestiona, toma casi todas las decisiones a distancia, sobre asuntos que conoce de oídas en el mejor de los casos.

Por su parte, Jean Rivero opina que la centralización en su “forma más rigurosa, no reconoce a las colectividades ninguna vida jurídica; el Estado, única persona pública para el conjunto del territorio nacional, asume solo, con su presupuesto y con sus

³⁶ Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la Política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 100.

³⁷ Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y Administración pública*, 74.

³⁸ Ramón Parada, *Derecho administrativo* (Madrid: Marcial Pons, 2012), 47.

agentes, la satisfacción de todas sus necesidades de interés general”.³⁹ Entonces, este es, en opinión de este investigador, un tipo de absolutismo mesiánico en la administración de lo público, pues no conoce ni consulta, solo decide, de acuerdo a su presupuesto y a su visión, que no puede ser tan amplia como para que mire hasta los rincones más alejados de la geografía nacional y solucione problemas que solo quienes los padecen saben que tienen y pueden, *in situ*, plantear posibles soluciones.

Serra Rojas opina que se “llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas”.⁴⁰ Las acciones que se llevarán a cabo en cualquier punto de la geografía nacional, entonces, las decidirá un cargo público, un funcionario, que no conoce las necesidades ni la coyuntura, y a menudo ni el territorio, del sitio al que le niega una obra de servicio básico o un centro médico para atención primaria de salud.

El tratadista argentino Roberto Dromi, al referirse a la centralización administrativa expone lo siguiente:

Los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de independencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el jefe de Estado.⁴¹

Entonces, puede concluirse que la organización piramidal implica que hay alguien arriba que está en la cúspide del poder, que manda a todos los demás, en este caso el jefe de Estado, quien mediante el poder que le han conferido las urnas y las leyes se reputa a sí mismo competente para manejar hasta los más minúsculos asuntos del país. Es evidente, entonces, que el político necesita entender que no existe poder omnímodo que le confiera a una persona la capacidad de estar en todos los sitios a la vez y de gestionar lo local desde su sillón central, eso es simplemente imposible en la praxis, incluso lo es en la teoría.

³⁹ Jean Rivero, *Derecho administrativo* (Paris: Droit Administratif, 2012), 338.

⁴⁰ Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo* (Ciudad de México: Porrúa, 2010), 535.

⁴¹ Roberto Dromi, *Derecho administrativo* (Madrid: Ciencia y Cultura, 1998), 522-3.

Pérez Camacho, en cuanto tiene que ver con la centralización a través de la historia, manifiesta que se justifica esta forma de administración en el propósito de “conseguir un Estado fuerte y consolidado, y de esta manera evitar su desintegración, recalcando que este proceso fue asumido por la mayoría de los Estados modernos”.⁴² La reflexión que es posible hacer a partir de la cita de este autor es que la centralización era en ese tiempo lo lógico, lo natural, por decirlo así; pero dejó de ser útil como la forma de administrar lo público en cuanto las áreas de gobierno aumentaron. La descentralización de algunas competencias y funciones en los gobiernos locales y seccionales es parte de la evolución del Estado y de la forma de gobernar, que asume que no tiene cualidad de omnipresente y omnímodo.

Adicional a ello, es importante considerar que las democracias, nuevas formas de gobierno en la práctica en la región, se implantan en países gobernados por un Imperio que estaba dejando de serlo. Y quienes pasan a manejar los asuntos públicos son los mismos españoles, pero nacidos en cada país del continente, quienes solo conocen la forma de gobierno monárquica, la que consiste en que el poder se concentra en un solo individuo, máxime en unos pocos, el que puede ejercerlo y lo ejerce en modo absoluto; entonces, desde el origen de los nuevos gobernantes, que crearon una versión de democracia muy restrictiva en la que solo votaban los hombres ricos, como en un club de campo exclusivo para quienes tenían muchos bienes y eran hombres (prohibido a las mujeres) de raza blanca, la centralización era la consecuencia que se podía esperar de los gobiernos de esas mentalidades producidas por la monarquía española.

En referencia a lo dicho en el párrafo inmediatamente anterior, Coronel hace un comentario interesante respecto del centralismo, al que califica “(...) como la concentración en el gobierno nacional de todas, o buena parte de las funciones políticas y administrativas de un Estado, así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos en América Latina ha sido una práctica de antigua data que se remonta a la colonia”.⁴³

Y colonizadores eran los que se ocuparon del manejo de los asuntos de las nuevas repúblicas. De acuerdo a este criterio, se entendería que se atribuye el retraso de algunas regiones a la inequidad en la repartición de los pocos recursos económicos con los que cuenta el país.

⁴² Efraín Pérez Camacho, *Derecho administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009), 245.

⁴³ Coronel, *Descentralización y gobiernos municipales*, 179.

De las afirmaciones de los autores citados se puede colegir que la centralización es una forma de administración de los asuntos públicos que concentra todas las decisiones respecto a la satisfacción de las necesidades de una nación en un centro administrativo, en manos de quienes detentan el poder y las competencias desde la capital del poder político y administrativo, tratándose entonces de un solo presupuesto general para todo el país, desconociéndose de esta manera toda forma de organización autónoma a lo largo de la geografía nacional.

1.4.2 Descentralización

La descentralización viene a ser el antónimo de la centralización, pues el prefijo des que lleva “Denota negación o inversión del significado de la palabra simple a la que va antepuesto. Desconfiar, deshacer”.⁴⁴ En este caso particular significa un deshacer la forma de administrar desde arriba, en forma vertical, para empezar a hacerlo en forma horizontal, lo que además es a todas luces más democrático.

Jean Rivero, al referirse a la descentralización dice que “la palabra es por sí misma mucho menos explícita que aquella que designan en el extranjero la misma tendencia (Selbstver Verwaltung, del derecho alemán que la palabra a palabra significa: poder de administrar a sí mismo, local government anglosajón); marca solamente una tendencia a descartar el poder del centro”.⁴⁵ Porque, en mi opinión, es una técnica de administración que rebaja el centralismo de los estados unitarios y mejora esas democracias.

Para el doctor José Suing: “la descentralización en su acepción más amplia es la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos”.⁴⁶ Esta transferencia significa traslado definitivo de las mismas a los otros niveles, es decir, el gobierno central deja de tener potestad para gestionar lo que ha transferido. Las competencias pasan a ser del nivel de gobierno en el que se ha descentralizado.

Para Roberto Dromi la descentralización administrativa tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico “confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan

⁴⁴ Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., 2014.

⁴⁵ Rivero, *Derecho administrativo*, 364.

⁴⁶ José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados* (Loja. UTPL, 2010), 69.

en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo”.⁴⁷ Es decir, la descentralización tiene varias formas de concretarse, dependerá entonces de la voluntad política o del signo del gobierno que mande.

En cambio, y sin discrepar en lo fundamental con los autores citados antes, Calderón Suárez entiende por descentralización:

Aquel o aquellos procesos que, en términos generales, pretenden una redefinición de los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades (entre ellas notoriamente las financieras) para decidir y actuar (social, política o institucional, pública, o privada) y que suponen tanto una reducción esencial o eliminación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización de las entidades no centralistas. Esto podría incluir también, por ejemplo, un reequilibrio entre lo público y lo privado, entre el papel, funciones y responsabilidades de Estado, y, por otra parte, la sociedad, o entre los entes de decisión colectiva y los propios individuos.⁴⁸

Una redefinición que significa una redistribución, fundamentalmente, de recursos, financieros, técnicos y humanos, pues junto con la descentralización de las competencias se requiere capacitación y presupuesto.

El jurista ecuatoriano Efraín Pérez, a su vez, y coincidiendo con Calderón Suárez, considera que la descentralización reside en “atribuir a personas jurídicas territoriales o funcionales, competencias de la Administración pública central, lo que no obsta 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”.⁴⁹

Para el administrativista mexicano Castrejón García la “descentralización administrativa es una 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”.⁵⁰ Esto lo consigue en el ámbito local al permitir que las decisiones se tomen allí mismo, sin mediación del poder central.

Para Dromí la descentralización administrativa “tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en

⁴⁷ Roberto Dromi, *Derecho administrativo* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004), 458.

⁴⁸ Jorge Calderón Suárez, “Descentralización política: Aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica”, *Voxlocalis: revista digital iberoamericana municipalista*, n. ° 13 (2017): 4.

⁴⁹ Efraín Pérez, *Manual de derecho administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009), 57.

⁵⁰ Castrejón García, *Derecho administrativo*, 53.

forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del poder ejecutivo”.⁵¹ Y ello solo ocurre en el momento en que un país entra en un proceso de descentralización, puesto que solo entonces las competencias salen de la capital política y administrativa para recaer en el sitio local en el que se toman las decisiones que les corresponden, con criterio de proximidad y con conocimiento de causa.

Algunos autores, por otro lado, hacen un análisis de la descentralización que entra ya el terreno puramente político, entre ellos están Wilson Araque y Eulalia Flor Recalde, quienes refiriendo el tema del nuevo modelo de descentralización ecuatoriano y los desafíos para los gobiernos autónomos descentralizados consideran que “el proceso de transformación democrática, en términos de una apuesta por un nuevo modelo de desarrollo, en lo político institucional se traduce en la necesidad de fortalecer al Estado y en lo atinente a la descentralización se traduce en redistribución del poder y en la eliminación de asimetrías territoriales”.⁵² Sin duda, en opinión de este tesista, el modelo de gobierno es una cuestión política. La descentralización, entonces, implicaría más a la población local en la toma de decisiones políticas, lo que no puede hacerse cuando todo está centralizado en la capital administrativa. Al respecto, Jordi Borja, citado por los autores, consideran a “la descentralización político-administrativo como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”.⁵³

Coraggio va más allá y asegura que “la descentralización -como discurso ideológico o como proceso real- puede servir tanto a la reacción como a las fuerzas populares, según quien la comande, según la coyuntura, pero en ningún caso podría servir a ambas por igual”.⁵⁴ Araque Jaramillo y Recalde sostienen sobre el proceso de descentralización que se “propone que lo local es el lugar de realización de la democracia, tanto en Europa como en Estados Unidos o cualquier país latinoamericano”,⁵⁵ es así que hacer política es construir consensos desde las bases.

Carrión, por su parte, considera a la descentralización una figura clave en el tipo de sociedad que crea un país cuando sostiene que:

⁵¹ Dromi, *Derecho administrativo*, 489.

⁵² Wilson Araque Jaramillo y Eulalia Flor Recalde, *Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2016), 35.

⁵³ *Ibíd.*, 40.

⁵⁴ José Luis Coraggio, *Descentralizar: barajar y dar de nuevo* (Quito: Flacso, 2004), 41.

⁵⁵ Araque Jaramillo y Recalde, *Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador*, 41.

Si bien la descentralización se desarrolla preferentemente dentro del Estado, es claro que implica una readecuación de las relaciones entre este y la sociedad. Es decir, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden provincial o local, produce, concomitantemente, la descentralización de un segmento de la sociedad, y genera así un cambio de interlocución social que posiciona localmente a los actores, antes nacionales. Esto es así porque la sociedad tiende a reproducir sus instituciones a imagen y semejanza del carácter del Estado: el sistema político de un Estado centralista es, también, centralista.⁵⁶

La descentralización, de esta manera, se presenta como un elemento fundamental de la cultura democrática que debe desarrollar y cultivar un país, pues se considera en este texto que es necesario abandonar la idea de que el poder político y administrativo solo está en la sede del gobierno central, al extender ese poder el poder central a las localidades mediante el acto descentralizador.

Por tratarse de una distribución del poder entre los aparatos estatales y de la definición del peso de los actores que allí se expresan, las características de cualquier proyecto descentralizador tendrán que ver con la correlación de fuerzas en cada coyuntura específica. Esto significa que se define en un ámbito conflictivo de intereses, donde se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyectos descentralizadores existentes. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y de los actores que las encarnen.⁵⁷

Sin duda el proceso descentralizador en un contexto como el latinoamericano tiene componentes de fricción, pues la centralización ha servido hasta ahora a un modelo de dirigentes políticos caciquiles, mesiánicos y populistas que se encumbran en la popularidad de las masas más desinformadas por esas características, mas no por sus prácticas democráticas.

La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y la descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas univocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.⁵⁸

La descentralización no es otra cosa que devolverle a la comunidad, a sus propias organizaciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales,

⁵⁶ Fernando Carrión, "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada", en Fernando Carrión (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (Quito: Flacso, 2003), 16.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Lautaro Ojeda Segovia, *La descentralización en el Ecuador* (Quito: Abya-Yala, 2000), 24.

las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil.⁵⁹

Castillo habla de devolverle a la comunidad las atribuciones y facultades que se encuentran centralizadas, pero es necesario decir, en opinión de este investigador, que no es devolverle nada, puesto que nunca han sido suyas, en el Ecuador la Administración pública nació centralizada, como se citó páginas antes.

En cualquier caso, la descentralización es lo que decía el mexicano Castrejón García, una forma de organización que adopta el Estado para cumplir con sus cometidos logrando con ello fuentes de empleo y satisfacción de las necesidades locales.

La centralización y la descentralización son dos fórmulas que aunque se contradicen van de la mano, puesto que mientras la primera se plantea la gobernanza desde el punto de vista concentrador, controlador de todas las actividades administrativas, ya sean nacionales o locales, la segunda crea la expectativa en los ciudadanos de una administración pública más ligera, más dinámica, eficaz, y más cercana a la comunidad, haciendo evidente la participación democrática, porque se entiende que desde el nivel local el poder central escuchará sus voces, a través de sus autoridades que están cercanas al pueblo, constituyéndose así en los portavoces de las necesidades primigenias de este.

Fernández Ruiz, profesor de derecho administrativo, considera que:

Centralización y descentralización son las correspondientes acciones y efectos de centralizar y descentralizar respectivamente; la centralización es una manifestación de la fuerza centrípeta: y la descentralización es un caso de fuerza centrífuga, ambas forman parte de un binomio integrado por dos tendencias organizacionales, aun cuando contrapuestas, pueden coexistir e incluso complementarse entre sí.⁶⁰

A modo de resumen, puede decirse que son dos tendencias de gobierno, las que producen cada una resultados opuestos a los de la otra en la administración local, pero que efectivamente coexisten en el manejo de lo público, puesto que al Gobierno central le compete determinar lo macro, las políticas, los lineamientos generales bajo los que se manejan los distintos asuntos de la nación, pero lo micro debe ser gestionado en su nivel respectivo, donde están las necesidades y el conocimiento de las mismas.

⁵⁹ José Bolívar Castillo, *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*, 2.ª ed. (Loja: s/e, 1997), 20.

⁶⁰ Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y Administración pública*, 74.

1.5 La descentralización como una forma de administración en la práctica

La forma inicial de administración del Estado fue el centralismo, el que aglutinó alrededor de la capital política de una nación todas las decisiones políticas y administrativas, esta forma funcionó durante varios cientos de años, mientras las sociedades eran más bien rurales y el desarrollo científico y tecnológico no había adquirido la velocidad que tiene desde mediados del siglo XX, cuyos alcances en todos los aspectos de la vida del individuo son altamente gestionables por los gobiernos, que deben normar esos nuevos ámbitos de actuación en beneficio de las masas.

Es así como el adelanto científico, tecnológico y el social, como es lógico, vienen a cuestionar el modelo centralista de manejo de lo público también en la región latinoamericana. Jaramillo Cardona dice que:

La descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad. Como instrumento de política, la descentralización, es un vehículo para alcanzar objetivos económicos y políticos donde la característica principal es la complejidad de su proceso, puesto que involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica.⁶¹

Se entiende entonces que la década de los ochenta fue importante para el tema de la descentralización en Latinoamérica, pues, en esta época ya se empieza a tratar de resolver los problemas alejándose de la centralización y buscando hacerlo desde la localidad, lo que permitiría prestar servicios bajo los principios de equidad, disponibilidad, acceso y calidad como bien lo asevera el autor inmediatamente citado.

Sin embargo de ser la descentralización un medio para alcanzar objetivos políticos y económicos, no es menos cierto que se trata de un proceso complejo que conlleva transformaciones institucionales, sobre todo en el ámbito financiero y en la economía de los niveles más primarios de la organización, como en el caso que nos ocupa las juntas parroquiales rurales.

Jaramillo Cardona ve un beneficio adicional en la descentralización como modelo administrativo:

⁶¹ Martha Cecilia Jaramillo Cardona, "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California", *Región y sociedad*, n.º 49 (2010): 16.

Otra dimensión de política pública que se le debe dar a los procesos descentralizadores consiste en permitir la atomización de algunos conflictos (incluso los sindicales), para debilitar su alcance. Esto significa que la descentralización debería, mediante la gestión compartida de las responsabilidades, aumentar la participación ciudadana e impulsar la democratización (Di Gropello y Cominetti 1998). Según Wolman (1990), la descentralización política se orienta a la repercusión de las estructuras de adopción de decisiones en sus supuestos valores: eficacia, diversidad, innovación política, participación y distribución de los beneficios.⁶²

Sin duda el aumento de la participación ciudadana es un sano ejercicio para la democracia, por tanto, positivo para gobernantes de vocación democrática, pero América Latina aún arrastra el lastre de los líderes mesiánicos que no terminan de aprender a respetar la escasa institucionalidad existente en estos países, tan duramente conseguida a lo largo de varios siglos de alternancia entre las dictaduras y los regímenes democráticos.

En América Latina hay varias experiencias de intentos de descentralización. Sostiene Carrión en la introducción de *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* que:

Desde finales de los años ochenta, los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones buscan impulsar sus procesos de democratización y modernización y tomar como estrategia fundamental la descentralización. Tal situación es una respuesta a la crisis que viven los Estados centralistas ante el proceso de globalización y las crecientes demandas de la sociedad civil local y regional. Y esta reforma está cambiando de manera importante las estructuras estatales.⁶³

Un proceso que funciona en cada país a velocidad distinta, puesto que las decisiones son políticas, es decir, dependen por completo de los gobiernos, lo que quiere decir de los políticos que se encuentren en el poder, de la decisión que tengan de modificar unas leyes y crear otras que posibiliten la descentralización en lo jurídico, y ello se relaciona hondamente con reformas constitucionales, para las que hay que tener auténtica voluntad política.

Luego hay un segundo aspecto, y es el que tiene que ver con la puesta en práctica, pues la región tiene sobrada experiencia en la elaboración de textos que en sus justificaciones y articulado parecen progresistas, pero en la praxis no funcionan, por la lógica razón de una incorrecta implementación.

⁶² *Ibíd.*, 24.

⁶³ Fernando Carrión, "Presentación", en Fernando Carrión (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (Quito: Flacso, 2003), 7.

Actualmente, y de manera paralela a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de los procesos de autonomía territorial en los países de la región andina, se observa el desarrollo de los fenómenos de la internacionalización y la integración regional, entre otros. Así, los procesos mencionados están dentro del contexto de la globalización, el que se convierte en un referente de gran importancia para desarrollar estudios sobre los procesos de descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales.⁶⁴

El fenómeno de la globalización, con todas sus exigencias y el cambio de panorama en el comercio mundial, fundamentalmente, obliga a los gobiernos de la región a responder ante estas nuevas condiciones: sociedades cambiantes en un mundo globalizado.

1.6 Autonomía, concepto y naturaleza jurídica

La etimología de la palabra autonomía (αυτονομία) remite a un hacer por uno mismo. Este término se origina en el griego antiguo, y posteriormente pasa al latín. Sus componentes léxicos son:

αυτοϛ: auto: por sí mismo

νομοϛ: nomos: regla

ια: ía: acción, cualidad⁶⁵

Las delimitaciones que el término contenía en su origen eran todas ellas de índole política. Fox, estudioso del mundo antiguo, dice que:

La «autonomía» es una palabra inventada por los griegos antiguos, pero para ellos tenía un contexto político claro: empezó siendo la palabra empleada para designar el autogobierno de una comunidad, un grado protegido de libertad frente a un poder exterior que era lo bastante fuerte como para infringirla.⁶⁶

La autonomía nace entonces según los griegos como una forma empleada por una comunidad para autogobernarse, es decir que tenían la capacidad para tomar decisiones sin consultar a nadie fuera de ésta.

Respecto al recorrido que este término ha hecho en la lengua española, Polo Martín ha estudiado su inclusión en el diccionario desde el inicio:

⁶⁴ Ibíd.

⁶⁵ Etimologías, “autonomía” (s.f), accedido: 24 marzo de 2018). <http://etimologias.dechile.net/?autonomi.a>.

⁶⁶ Robin Lane Fox, *El mundo clásico. La epopeya de Grecia y Roma* (Barcelona: Crítica, 2007), 11.

En su primera mención en la edición de 1869 del Diccionario de la Lengua castellana se define como “la condición en la cual un estado o individuo conserva, con entera libertad e independencia, aquello que constituye su manera de ser esencial, característica y propia”. En la siguiente edición, la de 1884, se cambia por “estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las que a sí propio se dicta”, más cercana al significado del primitivo vocablo griego. Esta acepción se mantuvo sin ninguna modificación en las ediciones siguientes de 1899 y 1914. Sin embargo, en la de 1925 hay una variación de matiz importante pues se añade la palabra “política”, de manera que pasó a definirse como “estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política”. La siguiente novedad es la incorporación en la edición de 1936 de otra acepción, según la cual es la “potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Posteriormente, en la de 1989 se añade otra como “territorio español autónomo”, que se sustituye en la de 1992 por “comunidad autónoma”. Indudablemente, la inclusión de estas últimas acepciones va indefectiblemente ligada a las nuevas circunstancias políticas de cada época.⁶⁷

Efectivamente, el concepto de autonomía, al ser un vocablo de origen político, como lo demuestran las citas hechas inmediatamente arriba en este texto, se modifica de acuerdo a las circunstancias políticas o, más exactamente, según qué tendencia esté gobernando en ese momento y en esa época en la nación.

Y ya para aterrizar en la actualidad, el *Diccionario de la lengua española* contiene cinco conceptualizaciones de autonomía, la primera de ellas es relativa al tema que compete a este trabajo: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.⁶⁸ Una vez más, vuelve al sentido etimológico de hacerlo por sí mismos.

Según Fuentes, como dos milenios más adelante, Montesquieu hace la misma vinculación de autonomía con libertad en el sentido político en su teoría de la separación de poderes:

Montesquieu elabora su teoría de la separación de los poderes del Estado a propósito de una cuestión anterior: la realización de la libertad como objetivo político. En uno de los breves capítulos que introducen su estudio sobre la Constitución inglesa, el autor ofrece una de sus más célebres definiciones: "En un Estado, es decir, en una

⁶⁷ Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional* (Madrid: Dykinson, 2014), 19.

⁶⁸ Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 2014.

sociedad en la que hay leyes, la libertad solo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”.⁶⁹

La autonomía vendría a ser el derecho a hacer lo que conviene cuando conviene y no a suscribir situaciones, hechos, pactos y tratados porque lo dicta una autoridad suprema que está lejos. En opinión de este tesista, es importante el planteamiento de Montesquieu sobre cómo se ejercita la libertad al plantearlo desde lo colectivo.

Y llevando la teoría del filósofo al contexto de la Administración pública, la idea de autonomía es fundamentalmente política, y la misma se vincula a la razón de estado de Maquiavelo. Echandi Guardián lo explica así:

La autonomía de la política y la «razón de Estado» son dos temas fundamentales en el pensamiento de Maquiavelo, por dos razones fundamentales que están estrechamente vinculadas. La primera es que ambos desembocan en un problema moral, siendo la «razón de Estado» el cimiento sobre el cual se apoya el tema de la autonomía política; la segunda, es que la «razón de Estado» legitima y justifica en este esquema, la acción política.⁷⁰

Maquiavelo, conocido principalmente por ser el autor de *El Príncipe*, el tratado político más polémico y más leído de todos los que se han escrito hasta ahora, el que continúa teniendo vigencia en muchos aspectos, estaba convencido de que la razón de estado justificaba todas las acciones, de ahí la sentencia: “el fin justifica los medios”.

El tema de la «razón de Estado» es de relevante importancia, por cuanto es la plataforma en la que descansa no solamente el carácter absoluto del Estado, sino el tema de la autonomía de la política. La «razón de Estado» corresponde al nuevo fundamento ético ideado por Maquiavelo para independizar a la política de todos los otros ámbitos del saber, como también de la moral tradicional; pero a la vez que busca darle esta independencia, -intento por lo demás propio de la época renacentista- le da un nuevo sentido. Ejemplo de ello es el altísimo contenido moral del concepto de Patria que logra nuestro autor.⁷¹

Maquiavelo considera la razón de estado como el máximo logro de la racionalización política, por un lado, y una muestra máxima de pragmatismo, por otro, porque justifica a la política como actividad en función del bien común. Y tiene razón el

⁶⁹ Claudia Fuentes, “Montesquieu: teoría de la distribución social del poder”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n. ° 1 (2011): 50.

⁷⁰ Marcela Echandi Guardián, “La autonomía de la política y la «razón de estado» en la filosofía de Nicolás Maquiavelo”, *Revista Estudios de la Universidad de Costa Rica*, n. ° 21 (2008): 128.

⁷¹ *Ibíd.*, 129.

filósofo, puesto que la política, en su teoría mas no en la praxis nacional, es la teoría del bien común.

Carro Fernández-Valmayor, en el plano de la autonomía administrativa de los municipios, considera que:

Con la palabra autonomía estamos aludiendo a la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico, entero y propio, que se inserta en un Ordenamiento jurídico originario u Ordenamiento estatal a través del reconocimiento por este de su carácter como tal. Estamos, pues, refiriéndonos ya al caso concreto del Ordenamiento local, ante un Ordenamiento derivado que debe encontrar su perfecta articulación en el Ordenamiento estatal, garante de la unidad última del sistema jurídico.⁷²

Y si se habla de ordenamiento, entonces la autonomía tiene naturaleza jurídica de norma administrativa. Y para indagar en la naturaleza jurídica de la autonomía en el Ecuador es preciso remitirse a la Constitución ecuatoriana, texto en el que en varios artículos se menciona a la autonomía como un principio constitucional, que puede ser político, administrativo o financiero.

Caso distinto es el del estatuto de autonomía que rige la tarea administrativa del Estado español, cuya Constitución garantiza la autonomía administrativa de las Comunidades Autónomas⁷³ al ser una nación constituida por varios pueblos que incluso hablan otras lenguas distintas del español, con las que mantienen un concierto lingüístico.

⁷² José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, Revista de Administración Pública, n. ° 147 (1998): 62.

⁷³ César Aguado Renedo, “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de autonomía”, Revista Española de Derecho Constitucional, n. ° 49. Enero-abril 1997, 176.

Capítulo dos

Marco constitucional y legal de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador

En el contexto de esta tesis, el gobierno se conceptúo en el capítulo anterior como la administración de lo público, y esta administración en un Estado de derechos se hace en niveles, es decir, hay un gobierno central que encausa las políticas a nivel nacional, lo que hace desde el centro político del poder, que es la capital de la república; después están los gobiernos autónomos descentralizados, que en el país a partir de la constitución del 2008 son: regionales, provinciales, municipales y parroquiales, siendo la de parroquias rurales la más pequeña de estas divisiones administrativas.

Pero estos niveles de gobierno, dependiendo de si el modelo administrativo es centralizador o descentralizador, pueden ser gobiernos reales que gestionen las necesidades y el progreso de la población local mediante un ejercicio claro de atribuciones y competencias otorgadas por la Constitución y la ley o simples emisarios que realicen las acciones y las actividades que desde el centro del poder les encomienda el Ejecutivo; para ser lo primero requerirán gozar de autonomía en las decisiones, y esto solo se consigue dentro de un modelo de administración de lo público enfocado en la mencionada descentralización.

La descentralización de la Administración pública es en América Latina un tema de constante debate y una cuestión pendiente en unas sociedades manejadas por gobiernos que se originaron en los modelos caducos de los colonizadores asentados en el continente, de vocación caudillista, autoritario y centralizado. Todas las instituciones académicas han dedicado un ingente número de páginas en libros y revistas, y desde hace décadas se programan seminarios, conferencias y simposios para tratar la necesidad de la descentralización y de sus efectos benéficos en la construcción de naciones menos subdesarrolladas. Teóricos y estudiosos han analizado cada una de las aristas del cambio en el modelo de gobierno, pero, al final, su inclusión en las formas de hacer de los entes estatales compete a los políticos, que son quienes los gestionan, el tema de la descentralización es eminentemente político, una decisión que deben tomar los que manejan lo público.

La primera vez que en el Ecuador se afrontó el tema descentralización desde los entes estatales fue cuando el Congreso de 1966 debatió y aprobó una nueva Ley de Régimen Municipal, la que ya entonces contenía los principios de autonomía y descentralización, además de que señalaba que los gobiernos seccionales deben administrar por sí mismos sus recursos. En la Constitución de 1979 la descentralización viene a constituirse en el modelo administrativo a seguir,⁷⁴ sin embargo, solo como un enunciado, pues no llega a iniciarse el proceso.

Más adelante, en 1993, y aún dentro del debate de la modernización del Estado, que muchos estudiosos (como Rodrigo Borja, Fernando Carrión, Wilson Araque Jaramillo y Eulalia Flor Recalde), consideraban que pasaba por descentralizar, se promulga la Ley de Modernización del Estado, aprobada en el gobierno de Sixto Durán Ballén, (ley derogada por el Código Orgánico Administrativo) en la que, y según un análisis realizado por el desaparecido diario Hoy:

Este proyecto establece que la denominada modernización comprende los tres siguientes aspectos: a) la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismo. b) La descentralización y desconcentración de las actividades del sector público, y c) la de monopolización y privatización de las actividades económicas asumidas por el Estado, el objeto de mejorar los servicios a la colectividad.⁷⁵

Este gobierno empleó como instrumento legal a la Ley de Modernización del Estado para la privatización de varias empresas públicas, que prestaban servicios públicos, teniendo como finalidad la desmonopolización de estos que hasta antes de la vigencia de la referida ley estaba en manos del Estado.

Según consideraba la misma fuente en vísperas de la puesta en vigencia de esta ley, de “ser aprobado el proyecto de Ley de Modernización del Estado, el presidente de la República tendrá la facultad de determinar qué empresas y qué áreas de la producción que actualmente están en manos del Estado pasarán a manos privadas”⁷⁶. La ley se aprobó y la modernización del Estado, la que no es posible sin la descentralización, se tornó en el país en un ejercicio de privatización de las empresas públicas más rentables,

⁷⁴ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979, art. 118: “El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales”.

⁷⁵ Diario Hoy, “Proyecto de modernización del Estado”, diario Hoy, 24 de febrero de 1993, párr. 3, <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/proyecto-de-modernizacion-del-estado-44479.html>.

⁷⁶ *Ibíd.*, párr.6.

como es lógico, pues el capitalismo tiene en su esencia la búsqueda de la ganancia y la plusvalía: no compra empresas que generen pérdidas.

Siguiendo con esta cronología, aunque el debate en el ámbito académico, y en algunos medios de comunicación, sobre el modelo descentralización en la administración de lo público continuó, es para 1997 cuando se promulga la *Ley de Descentralización del Estado y Participación Social*, cuyo artículo 1 decía que: “La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado”.⁷⁷ Preciso es aclarar que la desconcentración, a diferencia de la descentralización, no cede las competencias, solo las tareas específicas que no puede realizar. Asimismo, traía esta ley como novedad la enumeración de las competencias del gobierno central, lo que implica que las restantes tareas corresponde asumirlas a los gobiernos seccionales, esto es, a los consejos provinciales, a los concejos municipales y a las juntas parroquiales.⁷⁸

En 1998 el país, en un hecho inédito en el mundo, vuelve a reunir una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución, la que sobre los gobiernos seccionales y su funcionamiento autónomo y descentralizado determina que:

Art. 231.- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.⁷⁹

Se considera, entonces, que el mandato de generar sus propios recursos es un paso enorme en la evolución de la forma de relacionarse del gobierno central con los

⁷⁷ Ecuador, *Ley de Descentralización del Estado y Participación Social*, Registro Oficial 169, 8 de octubre de 1997, art. 1.

⁷⁸ *Ibíd.*, arts. 9 y 10.

⁷⁹ Ecuador, *Constitución Política de la República*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 231.

seccionales, puesto que implica que deja de ser la única fuente de ingresos de estos, dejando la puerta abierta para que a través de la autogestión puedan generar sus propios recursos, que servirían para hacer obras en beneficio de su comunidad; lo que tiene como resultado mayor independencia en las decisiones que tomen en lo relativo a las obras que su localidad necesita. Pero también se colige de este artículo de la Constitución de 1998, inmediatamente anterior a la vigente, que a partir de aquí correspondía a los legisladores y al propio Ejecutivo hacer su trabajo de creación, debate, aprobación y puesta en vigencia de las leyes que se adapten a los postulados de la norma suprema. Supuesto que no llegó a ocurrir.

Igualmente, hay que decir que a pesar de que el tercer párrafo se refiere a una entrega oportuna y eficaz de los recursos financieros que corresponde adjudicar desde el gobierno central a los locales, el pago suele ser motivo de disputas y reclamaciones por parte de los municipios, organizados a través de la Asociación de Municipalidades, entidad creada para tener la fuerza de muchos en los diferendos que las entidades municipales tienen con el poder central, además de para promover la descentralización de sus gobiernos.

Un aspecto a resaltar es que es esta Constitución la que describe y determina las características y las condiciones en las que deben funcionar los gobiernos autónomos de los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales, sin embargo, faltó a los políticos la voluntad de convertir en la práctica sus postulados y determinaciones. Como un detalle importante está que su vigencia fue de solo una década.

El Ecuador es un país multicultural, cada región es distinta, conserva rasgos particulares que la diferencian de las otras, dentro de ellas coexisten etnias y nacionalidades con sus propias culturas ancestrales, por tanto, los principios en que se basa la descentralización en el país se relacionan con la necesidad de gestionar esta diversidad desde el respeto a su historia y la potencialización de esas singularidades; adicionalmente, se relaciona con la prioridad que en la gestión estatal debe otorgársele al ente más cercano a la población.

Como puede notarse de todo lo citado y analizado hasta aquí, durante todas las décadas que se ha venido hablando de descentralización se han hecho algunos cambios en la legislación, probablemente demasiados, pero los intentos de modernizar el Estado y, por lógica, descentralizar, no han pasado de ser nominativos, puesto que las evidencias permiten concluir que este proceso no se ha llevado a cabo con la ineludible decisión política que precisa tal empresa.

Es así como la Constitución de 2008, elaborada por otro grupo político, asume en su articulado la descentralización de los gobiernos seccionales como una necesidad de la gestión pública de los tiempos actuales, y se da a la tarea de establecer de manera más clara las atribuciones y las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados mediante la creación de la normativa unida a otras que concrete esta ya vieja aspiración administrativa.

2.1 Organización territorial de la República del Ecuador de acuerdo a la Constitución de la República

En acuerdo con lo manifestado por el Profesor ecuatoriano José Suing en su obra *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, que lo relacionado con el tema de la organización territorial es un tema de constante debate, entonces considero pertinente, hacer referencia a lo que textualmente manifiesta al respecto:

La frase “*organización territorial*” hace relación a lo que textualmente se conoce como la “*división político administrativa*”, del territorio de un Estado, esto es, a la forma como se estructura el territorio, generalmente en niveles, de mayor y menor extensión, espacios donde diversos órganos estatales actual y ejercen potestades públicas, en los términos en los que le reconoce la Constitución y ley. Esa fue la forma tradicional adoptada por el Ecuador en diferentes textos constitucionales que han regido la vida del país⁸⁰.

Estos conceptos de división política administrativa, se decantan a la luz de la nueva constitución, sobre todo cuando se tiene en cuenta la palabra división, la misma que por sus significado formal hace referencia una separación, lo que era contrario a uno de los principios fundamentales que rige a los gobiernos autónomos descentralizados que es la solidaridad.

Al tratar el tema de la organización territorial es pertinente citar un concepto de ordenamiento territorial:

Ordenamiento territorial Es un concepto que se traduce en el ejercicio de aplicar políticas, normas y acciones reguladoras del espacio físico, tareas que por lo general son responsabilidad de uno de los gobiernos que tiene competencias en el territorio, aunque

⁸⁰ José. Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja: UTPL, 2010, 15.

cabe la posibilidad de desagregar su ejercicio en más de un nivel, mediante la gestión concurrente⁸¹.

En la constitución del 2008, en el artículo 242, se determina que la administración del país se organiza en lo territorial en “regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”.⁸² Además, y por expuestos motivos de conservación medioambiental y étnicoculturales, se constituyen regímenes especiales: “Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”.⁸³ Cada uno de estos regímenes es especial por sus distintas particularidades, y cada uno funciona de manera diferente por las mismas razones, puesto que no se puede comparar a las circunscripciones de los pueblos indígenas con el archipiélago de Galápagos.

Los regímenes especiales en lo que se refiere al nivel cantonal son establecidos en base a factores de concentración demográfica, “los cuales ejercerán las competencias propias de los gobiernos municipales y aquellas que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”.⁸⁴ Estos distritos tienen como requisito de conformación contar con un número de habitantes mayor al 7% de la población total del país.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, conocidas por la sigla CTIAM, son “regímenes especiales de gobierno conformados por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, respetando la organización político-administrativa del Estado”.⁸⁵ Según SENPLADES, una CTIAM tiene la potestad de constituirse “como gobierno autónomo descentralizado provincial, municipal o parroquial. Hasta el momento no se ha conformado ninguna”.⁸⁶ En el país la mezcla de gremios, sean etnias, nacionalidades o provincias, hasta el momento no ha dado resultado alguno, cada sector prefiere hacer sus reivindicaciones en solitario. De lo anterior podría concluirse

⁸¹ *Ibíd.* 16

⁸² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 242.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “Regímenes especiales de gobierno, SENPLADES, accedido 01 de mayo de 2018, párr. 2, http://hit.senplades.gob.ec/regimenes-especiales-gobierno#_48_INSTANCE_oN4gs5vF6505_%253Dhttp%25253A%25252F%25252Fhit.senplades.gob.ec%25252Ftest02%25253F%3D%26_48_INSTANCE_aPiI7wlvIRNy_%3Dhttp%253A%25252F%25252Fhit.senplades.gob.ec%25252Ftest01%253F.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*

fácilmente que las distintas colectividades que conforman el país son compartimentos estancos.

En cuanto al último de los regímenes especiales que establece la Constitución, el de Galápagos, lo hace “en razón de sus particularidades ambientales y por constituir un patrimonio natural de la humanidad; su territorio es administrado por un Consejo conformado por todos los niveles de gobierno”.⁸⁷ El caso del archipiélago presenta singularidades ecológicas y consideraciones medioambientales de gran relevancia, además del aspecto económico de su condición de zona altamente turística, al ser uno de los espacios más emblemáticos de la conservación de las especies y del turismo de buceo en el mundo. En cualquier caso, es lógico suponer que cada régimen especial tiene su estatus legal, igual que un ordenamiento jurídico adecuado a su condición y circunstancia, en procura del bienestar de su ciudadanía.

En lo relativo a la organización territorial la norma suprema considera también que dos o más circunscripciones territoriales regionales, cantonales o parroquiales, en tanto sean contiguas y tengan la voluntad de hacerlo, podrán formar mancomunidades para optimizar la administración y propender a la integración de sus poblaciones. “Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”,⁸⁸ la ley donde están contenidas todas las potestades y limitaciones de estas acciones fue creada seis años después y tiene el nombre de *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, el COOTAD. En la actualidad se han creado varias decenas de mancomunidades al amparo de este texto.

Esta Constitución estimula y favorece la mancomunidad y la asociación de dos o más provincias vecinas, que podrán formar regiones autónomas, con el requisito de que la superficie de la reunión de ambas (o de todas las que se asocien) llegue a superar los veinte mil kilómetros y más del cinco por ciento de la población del país, para lo cual se “procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole”⁸⁹. La creación de regiones autónomas fue cuestionada por más de un sector político, por ejemplo, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), según recogía diario El Comercio

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 243.

⁸⁹ *Ibíd.*, art. 244.

en 2014, “es uno de los sectores que más reparos ha puesto”.⁹⁰ La superposición de competencias es uno de los argumentos que esgrimen los opositores.

Igualmente, en las reformas que la actual Constitución hace en cuanto al ordenamiento territorial y a la administración del territorio, le otorga existencia o vida jurídica a espacios tradicionalmente ignorados por el poder político central, por la administración, al constar en el artículo 248 que se “reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”.⁹¹

Para que estas determinaciones territoriales se concreten, la misma norma establece la necesidad de crear un sistema nacional de planificación, esta es una de las novedades que puede atribuírsele a la Constitución de 2008. El Sistema Nacional de Planificación está bajo la rectoría de la Secretaría Nacional de Planificación, y fue promulgado mediante Decreto Ejecutivo 878 en febrero del 2008:

Art. 2.- Es finalidad del Sistema Nacional de Planificación impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia; para lo cual promoverá el desarrollo social, cultural, económico, productivo y ambiental sobre la base de la articulación de sus acciones con los órganos del Estado y de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local.⁹²

Es decir, le corresponde la elaboración de planes, proyectos y programas respecto a todo el territorio nacional para conseguir estos fines, todo ello en coordinación con los distintos niveles de gobierno, a los que en la praxis consulta poco. Las directrices del sistema de planificación se originan en el SENPLADES, organismo dependiente del Ejecutivo directamente.

Y sobre el sistema de planificación aplicada a la organización territorial, sostiene García López que “de manera pionera en la historia de planificación del país, incorpora al ordenamiento territorial como política de Estado”.⁹³ La planificación como un sistema nacional es introducida en este momento en el quehacer administrativo del país,

⁹⁰ Diario El Comercio, “El Ecuador con regiones autónomas pierde bríos”, Diario El Comercio, 16 de julio de 2014, párr.4, <http://www.elcomercio.com/actualidad/regionesautonomas-territorio-cootad-congope-gustavobaroja.html>.

⁹¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 248.

⁹² Ecuador, *Decreto ejecutivo 878*, Registro Oficial 268, 08 de febrero de 2008, art. 2.

⁹³ María Fernanda López Sandoval, “El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador”, GEOUSP, v. 19, n. ° 2 (2015): 298.

no solo en el ámbito territorial, en todas las áreas; no obstante, es oportuno decir que la burocracia nacional ha planificado siempre, lo que mantiene al país en el subdesarrollo es, en gran medida, el direccionamiento de esa planificación, la ideología de quienes gobernaban.

Es así que la planificación de la actividad gubernamental se data en el ámbito latinoamericano en la década del setenta del siglo veinte, cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso instaron a los gobiernos de la región a crear organismos dedicados a la planificación del desarrollo de sus respectivos países, debido sin duda al alto nivel de improvisación y a la muy escasa profesionalización que se había detectado.

Son los tiempos en los que se acuña la expresión países en desarrollo, en la que cabe un conjunto amplio de naciones de todos los continentes cuyo despegue económico no terminaba de darse. Entonces “se plantea el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades rezagadas”.⁹⁴ Se parangonaba la industrialización con modernización y se consideraba que el Estado debía convertirse en el promotor y el financiador de ese proceso que se creía sacaría a la región de la pobreza. En el peor de los casos bajaría sus porcentajes.

Estas concepciones y prácticas alcanzaron su cénit a lo largo de la década de 1970, pero luego se interrumpieron de forma abrupta debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente. Posteriormente, en los años ochenta y noventa, sobrevino una larga fase de debilitamiento y, en algunos casos, desaparición de la planificación del desarrollo, que se explica no solamente por el impacto de la situación económica de la región, sino también por las falencias propias del ejercicio práctico y los enfoques prevalentes de la planificación.⁹⁵

Efectivamente, los compromisos de la deuda externa trastocaron las prioridades y las formas de gestionar de los gobiernos de la región, en realidad, puede decirse que les quedaba poco margen de maniobra, pues los recursos financieros se iban en los pagos de la deuda, de este modo, las escasas políticas públicas que algunos países habían implementado en áreas como salubridad, atención sanitaria, combate a la desnutrición, etc., simplemente desaparecieron. Las obligaciones de la deuda absorbían todos los recursos. Los organismos crediticios internacionales instaban a los débiles

⁹⁴ Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas* (Santiago de Chile: ONU / CEPAL, 2017), 19.

⁹⁵ *Ibíd.*, 20.

gobiernos de la región a invertir en industrialización y a recortar cualquier tipo de gasto social, además de en el pago de las obligaciones de una deuda que anteriores administraciones habían contraído alegremente, sin rendir cuentas. Estas exigencias acabaron pasando factura a la región, en forma de más desigualdad y más retraso.

Máttar y Cuervo afirman que en esta coyuntura se dismantelaron, en algunos países de manera drástica y en otros de forma gradual, las empresas públicas, se recortaron las funciones y los presupuestos, se revisaron las políticas y se diseñó un nuevo orden de prioridades de las administraciones.⁹⁶ Fue el momento propicio para la entrada y la implantación de las ideas de apertura, liberalización y desregulación, cuando el sector privado se convierte en el gestor de empresas que deberían estar en el sector público por ser de servicios al ciudadano. Era el ajuste que los acreedores exigían.

Según la CEPAL:

Los masivos ajustes fiscales, del tipo de cambio y monetarios tensaron las estructuras económicas ya vulnerables. En el primer caso, la crisis acentuó inicialmente el déficit, pero ello fue sucedido por un ajuste draconiano de las finanzas públicas, que llevó el déficit del gobierno central a promedios de entre el 1% y el 2% del PIB a comienzos de la década de 1990 (muy similares, cabe destacar, a los que habían prevalecido en la región hasta mediados de la década de 1970). Esto implicó un recorte del gasto del gobierno central de entre cinco y seis puntos porcentuales del PIB, dependiendo de los puntos de comparación que se utilicen.⁹⁷

Los costos sociales fueron, ciertamente, altos, onerosos en grado sumo. El Fondo Monetario Internacional, cobrador de los créditos de capitales privados, instaba a dejar de invertir en lo social, a cobrar más impuestos y a vender las empresas públicas a las que previamente habían calificado como ineficientes, para cumplir con los pagos a la deuda. Aquello tendría consecuencias funestas para el desarrollo de una región ya empobrecida por históricos expolios. Oleas Montalvo dice que:

En los años ochenta la política económica tuvo como objetivo fundamental controlar el persistente déficit fiscal, agravado por el conflicto bélico de 1981. La inició el presidente Hurtado y la continuaron los dos gobiernos siguientes, promulgando continuamente medidas restrictivas del gasto que paralizaron la política social. Sin embargo, el ansiado superávit fiscal solo se logró por excepción, en 1985, como

⁹⁶ *Ibíd.*, 6.

⁹⁷ José Antonio Ocampo, Bárbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Belloso y Roberto Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014), 44-5.

consecuencia de un manejo macroeconómico muy ceñido al canon del FMI ejecutado en la primera mitad de la presidencia de Febres Cordero, y en el periodo de 1989-1990, cuando el presidente Borja intensificó el ajuste del gasto para frenar el descontrol heredado del gobierno anterior. Al mismo tiempo, la inversión pública se redujo de 5.9% del PIB en 1981 a 2.6% en 1991 (medida como formación bruta de capital fijo del sector público).⁹⁸

Muchos grupos económicos aprovecharon la coyuntura de las exigencias de austeridad fiscal de la deuda externa para hacerse con las más rentables empresas públicas. Grupos económicos afines a los gobernantes.

Después de la crisis de la deuda externa, la planificación no volvió a desempeñar el mismo papel principal que tenía en estas democracias endebladas antes de ese evento, por lo que la inclusión de la planificación en el tema territorial, más allá de polémicas y desacuerdos, se presenta en este árido panorama como un acierto de la clase gobernante, por lo menos en la teoría.

2.2 Gobierno Autónomo Regional

Este nivel de gobierno es producto de la Constitución de Montecristi, y de acuerdo a ésta y la ley se trata de una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; integrados por: las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en el COOTAD y en su estatuto de autonomía.

Según el artículo 244 se forman así: “Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley”.⁹⁹

El artículo 238 inciso segundo dice que los consejos regionales también se constituyen en gobiernos autónomos descentralizados. Estos se conforman mediante votación, en la que elegirán gobernador o gobernadora regional y consejeros de acuerdo a la población, los que durarán cuatro años, todo de acuerdo a los mecanismos de participación que la misma Constitución prevé.¹⁰⁰ Pero esto no ha ocurrido en el país, la

⁹⁸ Julio Oleas Montalvo, “Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo”, América Latina en la Historia Económica, vol. 24, n. ° 1 (2017): 7.

⁹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 244.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 251.

unión de dos o más provincias para convertirse en una región autónoma encontró la férrea oposición de quienes gobiernan en los niveles seccionales, puesto que considera que, en la iniciativa del Ejecutivo, como dijo el viceprefecto provincial de Esmeraldas, Rafael Erazo Reascos, “Lo que hay es la intención del Gobierno de tener el manejo de los organismos seccionales”.¹⁰¹ Un claro ejemplo del clima de desconfianza hacia el gobierno central que se vivía entonces.

El artículo 239, por su parte, determina que: “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”.¹⁰² El sistema de competencias lo elabora un Consejo Nacional de Competencias creado para el efecto, las funciones de este ente son, según su sitio web, “la responsabilidad de diseñar e impulsar el proceso de fortalecimiento institucional, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, además de otros actores públicos y privados relacionados con sus áreas de gestión”.¹⁰³ No obstante, el nivel de gobiernos regionales se paralizó de manera indefinida, se podría decir que no convenció a la clase política, la que debía aplicarlo.

De igual manera, a todos los niveles de gobierno la Constitución les confiere competencias específicas y detalladas:

Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

¹⁰¹ Diario La Hora, “7 regiones, ¿unión o división?”, 1 de noviembre de 2009, párr. 6, <https://lahora.com.ec/noticia/952559/7-regiones->.

¹⁰² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 239.

¹⁰³ Consejo Nacional de Competencias, “Fortalecimiento Institucional a Gobiernos Autónomos Descentralizados”, Consejo Nacional de Competencias, accedido 02 de mayo de 2018, párr. 1, <http://www.competencias.gob.ec/fortalecimiento-institucional/>.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.¹⁰⁴

Competencias que están en la práctica únicamente en enunciado, por lo mencionado en párrafos anteriores, al no haberse concretado la creación de estos consejos. Se debe recalcar que la ley dio un plazo para la creación de las regiones, el mismo que ha transcurrido en demasía, sin que se hayan creado las regiones.

Consejos regionales

Los consejos regionales de acuerdo a la constitución se elegirán por votación de la población que conforma la región autónoma; de la misma manera se elegirá a su gobernadora o gobernador regional.

2.3 Gobierno autónomo provincial

Los consejos provinciales hoy gobiernos autónomos descentralizados provinciales, son entidades que, a diferencia de los regionales, tienen una historia larga en el país, en 1996 una publicación de la Vicepresidencia de la República se los definía como “un organismo seccional, tiene el carácter de institución de derecho público, es autónomo y su función específica es impulsar el desarrollo cultural y material de su provincia y colaborar con el Estado en las metas del desarrollo nacional”¹⁰⁵. En lo sustancial, sus fines y propósitos no han cambiado en la nueva carta fundamental; lo que si se ha conseguido es que a la institución no se la identifique por el órgano, sino como corresponde por la institución; entonces hoy ya no hablamos de consejo provincial que en si bien a ser el órgano, sino de gobierno autónomo descentralizado provincial que es la institución, de tal manera que se ha logrado superar la dicotomía de la que habla el Profesor Suing, en su obra varias veces referida en esta tesis.

¹⁰⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 262.

¹⁰⁵ Vicepresidencia de la República, *Los gobiernos seccionales del Ecuador* (Quito: Instituto de Investigaciones Sociales, 1986), 18.

Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.¹⁰⁶

Al ser la prefectura un cargo de elección popular, es decir, que se obtiene terciando en una contienda electoral, el prefecto o la prefecta es una persona que conoce la provincia porque la ha recorrido, sin embargo, también es necesario decir que la persona que está al frente de una prefectura es política, no administrativa. La gran mayoría de los políticos no tienen formación en administración.

Y como tal, a menos que cometa ilícitos que se puedan demostrar y por los que sea encausado y encarcelado, su cargo no se encuentra a disposición del presidente, como la máxima autoridad del país, pues, un cargo de elección popular no tiene jefes. Una vez que el electorado le dio sus votos, el político puede optar por trabajar para cumplir lo ofrecido o por olvidar sistemáticamente los ofrecimientos hechos para obtener esos votos.

En lo que respecta a los gobiernos provinciales, de acuerdo a la Constitución, tienen las siguientes competencias:

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

¹⁰⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 252.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.¹⁰⁷

De acuerdo al COOTAD, las competencias de este nivel de gobierno las tenemos en el Art. 42, que textualmente dispone:

Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;

c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;

d) La gestión ambiental provincial;

e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;

f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,

m) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias¹⁰⁸.

Cabe señalar que las competencias exclusivas señaladas en la Constitución, como no puede ser de otra manera son similares a las competencias exclusivas previstas en el COOTAD.

En cuanto al ordenamiento territorial, según la normativa actual, derivada de la Constitución última y vigente, poco tiene que decir un organismo de este nivel, puesto que las competencias sobre el tema las tiene el Ejecutivo, que las realiza a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El COOTAD, previo a señalar las competencias asignadas por la Constitución a los gobiernos autónomos provinciales, en el Art. 41 detalla como tales a las siguientes:

Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

¹⁰⁷ *Ibíd.*, art. 263.

¹⁰⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 41.

- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;
- h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales;
- j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- k) Las demás establecidas en la ley¹⁰⁹.

Es menester destacar que entre las funciones de los GADs provinciales está el de implementar políticas públicas provinciales orientadas al desarrollo de actividades productivas, sociales y culturales, sobre todo garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos de su territorio, entendiendo que su plan de acción está exclusivamente con los Gobiernos Autónomos Parroquiales Rurales.

Asimismo, es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que el Gobierno autónomo descentralizado provincial es la entidad cuyas competencias lo colocan más cerca de las parroquias rurales, por ser la que tiene entre sus competencias exclusivas la construcción de carreteras y caminos vecinales, tarea que realiza solo en el ámbito rural, pues en el urbano las competencias son del nivel de gobierno municipal, tal y como lo dice el literal b) del artículo 45 del COOTAD.

Es importante señalar que de acuerdo a la constitución del 2008 y el COOTAD en el 2010, se supera la dicotomía que existía, pues, institución y órgano tenían la misma denominación, esto es Consejo Provincial era referido como la institución,

¹⁰⁹ *Ibíd.*, art. 42.

cuando en realidad el Consejo es el cuerpo colegiado que legisla; de tal manera que, en la actualidad está claro que la institución es el Gobierno Provincial y el Consejo Provincial que se encarga de legislar es el órgano, manteniendo como en la ley anterior la representación legal el Prefecto con el procurador síndico (Art. 50, a. COOTAD) ¹¹⁰.

Consejos provinciales

El consejo provincial, de acuerdo a lo establecido en el COOTAD, es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial; está integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el viceprefecto o viceprefecta; por los alcaldes o alcaldesas o concejales o concejalas en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales, que se designaran observando las reglas previstas en este código. ¹¹¹.

2.4 Gobierno autónomo descentralizado municipal

La circunscripción territorial cantonal corresponde al área urbana y rural de una localidad, con sus parroquias urbanas y rurales. El gobierno autónomo descentralizado municipal tiene el siguiente organigrama:

Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.¹¹²

La alcaldía es un cargo de elección popular, los municipios son los entes que trabajan directamente con la gente, sea en pueblos pequeños o en ciudades grandes como Guayaquil o Quito, y esto se explica en el conjunto de competencias que posee:

¹¹⁰ José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados* (Loja. UTPL, 2010), 42.

¹¹¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 43.

¹¹² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 253.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.¹¹³

Algunas de estas competencias que concede a los gobiernos municipales la Constitución de 2008 no han sido traspasadas al ente local, puesto que el COOTAD dice en el artículo 154 que esto se realizará de manera progresiva.

El COOTAD señala como competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados a las detalladas en el art. 55, que al respecto se puede leer lo siguiente:

Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

¹¹³ *Ibíd.*, art- 264.

- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias¹¹⁴.

Estas competencias exclusivas contempladas en el COOTAD, son similares a las determinadas en la Constitución de la República, las mismas que no podrían ser contrarias a las señaladas en la norma constitucional.

Las funciones que la ley le otorga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, son las establecidas en el Art. 54 del COOTAD:

Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;

¹¹⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 55.

e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;

j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;

n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;

- s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,
- t) Las demás establecidas en la ley¹¹⁵.

De las funciones asignadas por la ley a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, es importante destacar que están dirigidas al desarrollo cantonal y sus políticas públicas locales están orientadas al buen vivir, y garantizar la vigencia efectiva de los derechos, proporcionando los servicios públicos básicos para su población.

Dentro de estos derechos es importante destacar como función propia de este nivel de gobierno, garantizar el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social, para hacer efectivo el derecho al hábitat y propender a la entrega de una vivienda digna a sus ciudadanos.

Consejos municipales

Es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa que lo presidirá con voto dirimente y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular; teniendo como atribuciones, la facultad normativa mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

2.5 Distrito metropolitano autónomo

Son los entes administrativos de los niveles de gobierno de los regímenes especiales de nivel cantonal, los mismos que se establecieron por consideraciones demográficas y de vecindad.

El Profesor Suing, al referirse a este tema manifiesta lo siguiente:

Un cantón o el conjunto de cantones (dos o más como mínimo, sin límite máximo señalado de manera expresa), que tengan una población superior al 7% del total nacional, pueden constituir un distrito metropolitano autónomo, DMA (Art. 247), cuya característica primordial es la que su gobierno municipal puede asumir competencias del gobierno de la región y del gobierno de la provincia, a más de las propias del gobierno cantonal. No se constituye en un nuevo nivel de organización territorial, sino que las consecuencias se trasladan a la forma de gobierno, pero dentro del mismo espacio territorial, del cantón, o de los cantones, si es el resultado de la suma de dos o más¹¹⁶.

¹¹⁵ *Ibíd.*, art. 54

¹¹⁶ José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados* (Loja. UTPL, 2010), 54. 55.

Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.¹¹⁷

En el país el único distrito metropolitano es Quito, por lo menos de manera oficial, puesto que los demás, como el que podría formar Guayaquil con Samborondón y Durán, no han dado inicio al proceso.

Las competencias de los distritos metropolitanos son las siguientes:

Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.¹¹⁸

El gobierno del distrito metropolitano de Quito tiene competencias sobre las parroquias rurales que pertenecen a su demarcación, en las que el Consejo Nacional de Competencias le faculta a “planificar, construir y mantener el sistema vial, dentro de su territorio, con apego a lo dispuesto en la Resolución No. 0009-CNC-2014, dictada por el Consejo Nacional de Competencias”.¹¹⁹

Concejo metropolitano

El consejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Su integración es de la siguiente manera: por los concejales o concejales elegidas por votación popular, el alcalde o alcaldesa metropolitano lo presidirá con voto dirimente. Este consejo tiene como atribuciones la facultad normativa en las materias de su competencia, que es la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones¹²⁰.

¹¹⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art., 254.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 266.

¹¹⁹ Consejo Nacional de Competencias, “Planificar, construir y mantener la vialidad”, accedido 3 de junio de 2018, párr. 2, <http://www.competencias.gob.ec/competencia/vialidad/>.

¹²⁰ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, arts. 86 y 87.

2.6 Gobierno autónomo descentralizado parroquial rural

Empezaremos manifestado que la parroquia es considerada como la forma de organización primaria de la sociedad y por ende del Estado, conocida así ésta desde la época colonial, lo que hace pensar que esta organización social primaria en el Ecuador tiene mucho tiempo ya de existir como organización; el paso del tiempo no ha sido beneficioso con la consolidación de esta organización parroquial, y por el contrario han sido relegadas hasta el año 70 en que la Ley de Régimen Municipal, la reconoce como un organismo auxiliar del municipio.

Se puede decir que la partida de nacimiento de esta organización social conocida como parroquia, está en la Ley de División Territorial, en la que se divide al país en distritos, departamentos, provincias, cantones y parroquias.

En la Constitución 2008 se crean las juntas parroquiales rurales, como el ente encargado de la administración de las parroquias rurales consta en el artículo 255: “Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley”.¹²¹

2.7 El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El COOTAD, en su artículo 10, “Niveles de organización territorial”, determina a las parroquias rurales como uno de los niveles de gobierno, cuando afirma que “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”.¹²²

Estas tienen la facultad de fusionarse, en caso de contigüidad y voluntad de hacerlo, de esa unión saldrá una nueva parroquia rural, “para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las respectivas juntas parroquiales”,¹²³ una vez que se haya realizado la votación y la opción obtenga la mayoría de los votos, deberán poner el proyecto de fusión a consideración del alcalde o alcaldesa del municipio al que pertenezcan. Como estímulo para que se realicen fusiones, en el espíritu de la Constitución de la República, que propone

¹²¹ *Ibíd.*, art. 298.

¹²² Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art., 10.

¹²³ *Ibíd.*, art. 27.

mancomunidades y consorcios por considerar que se optimizan los recursos, el Código propone que las “parroquias rurales que se fusionen recibirán del gobierno central el financiamiento total de una obra o proyecto de interés prioritario de las parroquias fusionadas, siempre que tenga impacto en el desarrollo parroquial y en la atención de necesidades básicas insatisfechas”,¹²⁴ lo que puede significar un avance para la nueva circunscripción territorial.

2.7.1 Naturaleza jurídica del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural

El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural es de persona jurídica de derecho público, como todos los GAD de todos los niveles, tal como reza el artículo siguiente del COOTAD:

Art. 63.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.¹²⁵

2.7.2 Funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural

El art. 55 de la constitución, establece que cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación y responsabilidades de las juntas parroquiales se terminaran en la ley.

El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, al ser un nivel de gobierno autónomo descentralizado, tal como consta en la Constitución, igual que todos los demás entes descentralizados tienen un conjunto de funciones de administración que en el artículo 64 del COOTAD empiezan con la creación de políticas públicas y el diseño e impulso de políticas de promoción de inclusión y equidad. Lo que no esclarece en este artículo sobre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados de las juntas parroquiales rurales es su capacidad para crear la normativa de nivel igualmente local que precisa para cumplir estas tareas.

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Ibíd.*, art. 63.

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- n) Las demás que determine la ley.¹²⁶

Como se ve, son amplias las funciones que determina el COOTAD, no obstante, la acción administrativa cuenta con un impedimento en la cuestión financiera, puesto que los ingresos que el mismo COOTAD considera propios del gobierno autónomo y descentralizado de la parroquia rural, que constan en el artículo 192, se originan en la administración del espacio público y la infraestructura comunitaria, son exiguos, por un lado; y por otro, los que provienen de los que realicen otros niveles de gobierno en caso de delegación de funciones, son inestables.

¹²⁶ *Ibíd.*, art. 64.

Pero limitadas en su ejercicio, pues para promover el desarrollo sustentable de la región tendría que crear una política de manejo, y no tienen estos gobiernos autónomos la potestad para ello.

2.7.3 Competencias exclusivas del gobierno descentralizado parroquial rural

Los gobiernos parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, que ejercen las competencias que la Constitución y la ley les otorga en el espacio territorial de la parroquia rural; tiene como órgano de gobierno a la junta parroquial rural, la misma que está integrada por los vocales elegidos por votación popular de entre los cuales el más votado lo presidirá, y el segundo vocal más votado será el vicepresidente; tiene a su favor potestad reglamentaria la misma que está reconocida por la constitución; el presidente de la junta parroquial rural quien tiene la facultad ejecutiva del nivel de gobierno parroquial rural¹²⁷.

La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley¹²⁸ El gobierno descentralizado parroquial rural, es el gobierno autónomo descentralizado de nivel inferior del ordenamiento territorial ecuatoriano, cuentan con las siguientes competencias:

Art. 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base;

¹²⁷ José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados* (Loja. UTPL, 2010), 29, 30.

¹²⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art., 255.

- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.¹²⁹

Aunque este artículo dice que las competencias son exclusivas, en la práctica esto se diluye en la jerarquía de las diversas instituciones que están en el organigrama de las competencias antes que el gobierno parroquial rural. Este nivel de gobierno no tienen nada que decir en la planificación del ordenamiento territorial, el SENPLADES no consulta a los presidentes de las juntas parroquiales, ellos planifican de acuerdo a sus criterios, técnicos o no.

Respecto a la infraestructura física, para acometer en construcción de la misma le faltan recursos económicos y técnicos; por tanto, lo que sí hace es mantenerla, para eso, entre otras cosas, usa los exiguos recursos que recibe del gobierno central.

Por otro lado, la participación de los gobiernos autónomos parroquiales rurales en la planificación vial de su circunscripción territorial es sin voto dirimente. Cuando son consultados es por cuestiones de límites geográficos. Los gobiernos parroquiales rurales plantean sus necesidades, como las de asfaltado, adoquinamiento, abertura de caminos, etc., y el gobierno autónomo descentralizado provincial decide de acuerdo a los recursos de que disponga y, hay que decirlo, a la sintonía política que tenga con la persona que está al frente del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que le eleva la petición.

Asimismo, el incentivo del desarrollo de las actividades productivas comunitarias y la preservación del ambiente son competencias que requieren conocimiento y planificación, igual que recursos económicos que no necesariamente deben provenir del gobierno central, pues como ya se ha citado, estas pueden recibir recursos económicos y materiales a modo de donación; sin embargo, la consecución de las donaciones y la gestión de las mismas es un aspecto en el que fallan los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. Esto es así por dos razones, la primera es que los presidentes y presidentas son generalmente no profesionales, y si alguno tiene un título de tercer nivel, no es en administración; en segundo lugar, la Administración pública no se ocupa de formar a estos gestores de lo público, es decir, incumple una tarea fundamental para el manejo eficaz de los recursos. Lo mismo puede decirse de la

¹²⁹ *Ibíd.*, art. 65.

gestión de la cooperación internacional que establece el literal g de este artículo analizado.

En lo que se refiere a la gestión y coordinación de los servicios públicos delegados a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, esta es una labor que sí realizan, con mayor o menor éxito en cada sitio, pues la eficacia de la gestión depende de quien esté a cargo.

El tema de la promoción de los ciudadanos de la localidad funciona en cada lugar de manera distinta, puede decirse que el llamamiento que el presidente de la junta hace para, por ejemplo, realizar una minga, es oído en parroquias de la Sierra, pero no en la Costa o el Oriente. En estas regiones el ciudadano confía menos en el gobierno y vive de forma más independiente, se implica lo menos posible con los entes estatales. Existe en buena parte del país la idea de que los políticos son unos y los ciudadanos otros, que no trabajan juntos porque no quieren lo mismo.

2.7.4 Atribuciones de las juntas parroquiales rurales

Las atribuciones que el COOTAD otorga a las juntas son muchas, en apariencia, aunque si se analiza el texto de este artículo citado a continuación se verá que la mayoría de ellas se relaciona con trámites de escritorio con repercusiones solo dentro de la comunidad:

- a) Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural conforme este Código;
- b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;
- c) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;
- d) Aprobar a pedido del presidente de la junta parroquial rural, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;
- e) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;
- f) Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población;
- g) Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural;

h) Resolver su participación en la conformación del capital de empresas públicas o mixtas creadas por los otros niveles de gobierno en el marco de lo que establece la Constitución y la ley;

i) Solicitar a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, municipales y provinciales la creación de empresas públicas del gobierno parroquial rural o de una mancomunidad de los mismos, de acuerdo con la ley;

j) Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias;

k) Fiscalizar la gestión del presidente o presidenta del gobierno parroquial rural, de acuerdo al presente Código;

l) Remover al presidente o presidenta o vocales del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que hubiere incurrido en las causales previstas en la ley con el voto conforme de cuatro de cinco miembros garantizando el debido proceso. En este caso, la sesión de la junta será convocada y presidida por el vicepresidente de la junta parroquial rural;

m) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;

n) Conformar las comisiones permanentes y especiales que sean necesarias, con participación de la ciudadanía de la parroquia rural, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el presidente o presidenta del gobierno parroquial rural;

o) Conceder licencias a los miembros del gobierno parroquial rural, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada podrá prorrogar este plazo...¹³⁰

Desde luego en el ejercicio administrativo de la función pública ningún funcionario, ni aun siendo elegido por sufragio, puede accionar más allá de lo que está contenido en la ley, so riesgo de caer en la ilegalidad y cargar con sus consecuencias, pero las tareas de la junta parroquial son ciertamente limitadas. En lo relativo a aprobar el plan parroquial de desarrollo y el presupuesto, se encuentra con poco que aprobar, pues no tiene fuentes de ingresos más allá de los que se mencionaron en párrafos anteriores. Aparte de las donaciones que esporádicamente reciben de empresas privadas e incluso de gobiernos internacionales.

Por otro lado, en julio de 2016 se emite y pone en vigencia una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOTUS), que crea, a su vez, la Superintendencia de Organización Territorial, la que a partir de 2017, cuando asume el

¹³⁰ *Ibíd.*, art. 67. p) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del presidente o presidenta de la junta parroquial rural; q) Promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, según la ley; r) Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte; s) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de la parroquia en mingas o cualquier otra formó de participación social para la realización de obras de interés comunitario; t) Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados; u) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia; y, v) Las demás previstas en la Ley

primer Superintendente, y de acuerdo a su ley orgánica en su artículo 3, tiene competencias para:

1. Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio.

2. Definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo.

3. Establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización.

4. Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.

5. Establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de actuaciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales y el sector privado.

6. Definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes.

7. Racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio que permitan un desarrollo integral del ser humano.

8. Garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano, mediante un proceso de planificación del territorio que permita la identificación de los valores y potencialidades del suelo para lograr un desarrollo sustentable que aproveche de manera eficiente los recursos existentes. 9. Homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno; incrementar la eficacia de la gestión pública en el ámbito del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo; y brindar seguridad jurídica a las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio.

10. Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general.

11. Establecer un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.¹³¹

¹³¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo*, Registro Oficial 790, Suplemento, 5 de julio de 2016.

Respecto al nivel de gobierno autónomo descentralizado regional, el artículo del 262 determina que entre sus competencias están 1. “La planificación del desarrollo de la región y la formulación de los planes de ordenamiento territorial, lo que deberá articular con la planificación nacional, provincial y cantonal”.¹³² Y todos los niveles de gobierno, cada uno en su circunscripción, tiene competencias territoriales, como es lógico, por lo que la creación de un nuevo ente burocrático que se ocupe del tema parece ciertamente un desatino.

Ante esta evidente superposición de competencias, advertida en esta investigación, lo pertinente, consideraría que se debe trabajar en una propuesta de reforma a la norma constitucional, en lo referente a las competencias exclusivas entregadas a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el sentido de que se deje abierta la posibilidad de que este nivel de gobierno por si solo ejerza las mismas, sin tener la obligación, sino que sea facultativo el coordinar con el gobierno cantonal y provincial; esto permitiría que el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, tenga la posibilidad de desarrollarse en armonía con su realidad, y el establecimiento de sus necesidades no dependerían de la voluntad de otro nivel gobierno (cantonal y provincial); y solo de esta manera se podría evitar la diferenciación equivocada y que perjudica entre la ruralidad y la urbanidad; pues, tan importante es para el Estado el papel que cumple el área urbana como la ruralidad, puesto que las dos aportan al desarrollo nacional.

¹³² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 262.

Capítulo tres

Propuesta para fortalecer la autonomía de gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales

Las funciones y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, analizadas en el capítulo precedente, se ven limitadas al estar su funcionamiento inmediato supeditado a dos niveles de gobierno de mayor jerarquía, como son los gobiernos provinciales y los cantonales, quienes cuentan entre sus competencias proveer de obras y servicios públicos a la circunscripción parroquial rural; quedando relegadas a la voluntad de estos niveles de gobierno las necesidades propias de la parroquia rural.

Ante la constatación de que la autonomía del gobierno local de la parroquia rural se vuelve de carácter limitado, en las páginas siguientes se revisará la normativa y se plantearán los cambios y las modificaciones que se consideren pertinentes para mejorar el nivel de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en todo el país.

3.1 Facultad para generar recursos de autogestión

Respecto a los recursos que precisan para su funcionamiento los gobiernos autónomos descentralizados, la Constitución ecuatoriana en su artículo 270 determina dos fuentes de ingresos para la satisfacción de sus necesidades financieras, estas son: mediante la participación en las rentas estatales y a través de la generación de recursos propios.

En el primer caso, el artículo 271 de la norma suprema dictamina:

Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.¹³³

Esto es, de los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado y de los ingresos de capital que le corresponde administrar al tesoro nacional. Es necesario aclarar que los porcentajes indicados en la Constitución aluden a un mínimo, pues el artículo 192 del COOTAD establece que la participación de los GAD en los ingresos permanentes será del 21%, y en los no permanentes del 10%.¹³⁴

Los siguientes párrafos del mismo artículo aclaran los montos y los criterios bajo los que son distribuidos estos recursos:

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.¹³⁵

Para la aplicación de los criterios, dice en el último inciso, se establece una forma de cálculo y ponderación; además de que, en el caso de recibir alguna delegación, se obliga el gobierno central a entregarle los recursos para que la ejerza. Hasta aquí, la normativa, la Constitución y el COOTAD, especifican la forma en que se implementa la primera parte del artículo 270, el que establece dos maneras de generar ingresos para los gobiernos autónomos descentralizados.

Es un hecho evidente que al ser la parroquia rural el nivel más pequeño de GAD, con menos habitantes que los centros poblados urbanos, los recursos que recibe son también inferiores. Y muchos de ellos de manera indirecta, al ser los niveles provincial y cantonal los que están facultados para contratar y realizar la obra pública y la prestación de servicios en su circunscripción.

¹³³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 271.

¹³⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 192.

¹³⁵ *Ibíd.*, 192.

Relativo a los recursos propios, estos, a su vez, que son los ingresos que la parroquia obtiene a través de algunos servicios que presta dentro de su circunscripción territorial, tal y como lo especifica el COOTAD:

Art. 187.- Ingresos propios.- Son ingresos propios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. De igual manera, los gobiernos parroquiales rurales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión.¹³⁶

En las actividades de autogestión cabría un amplio espectro de actividades que podrían realizar las autoridades de la parroquia rural, mas no es así por dos razones fundamentales, la una es que la junta no tiene capacidad legal para crear las tasas; por otro lado, estos ingresos que lista el código no son fijos, algunos de ellos ni siquiera llegan a serlo debido a que no existen delegaciones en su favor y no hay infraestructura comunitaria, por lo que los pocos recursos de que se dispone configuran una muy escasa capacidad financiera.

En cuanto a los recursos de autogestión, la Constitución en su artículo 264, citado en el numeral 2.4 del capítulo dos, determina para el gobierno autónomo cantonal en el numeral cinco la competencia de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones mediante ordenanzas; esta es la única forma de generar recursos de autogestión, pues la creación técnica y justa de tasas le permite al gobierno municipal obtener ingresos para realizar las obras y mejoras que su circunscripción necesita para suplir las asignaciones sin tener que pedir al gobierno central más recursos.

Sobre las atribuciones de la junta parroquial, en cambio, la norma suprema solo dice en su artículo 255, que estas estarán determinadas en la ley. Y la ley es el COOTAD, el que describe las atribuciones y deberes de las juntas,¹³⁷ donde se constata que estos niveles de gobierno no tienen capacidad legislativa. Las juntas parroquiales rurales no están habilitadas por la Constitución y la ley para crear, modificar o suprimir tasas y recaudar así recursos de autogestión.

¹³⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 187.

¹³⁷ Artículos citados en el numeral 2.7.2, 2.7.3 y 2.7.4 del capítulo dos.

En el Ecuador los municipios reciben el producto de varios impuestos creados para la financiación exclusiva de las necesidades de sus circunscripciones, y de una parte de otros impuestos.

Art. 491.- Clases de impuestos municipales.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes:

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- c) El impuesto de alcabalas;
- d) El impuesto sobre los vehículos;
- e) El impuesto de matrículas y patentes;
- f) El impuesto a los espectáculos públicos;
- g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;
- h) El impuesto al juego;
- i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.¹³⁸

De esos tributos llega a la parroquia rural muy poco, pues en el mejor de los casos en la parroquia se da un servicio que el municipio cobra y, a su vez, le paga a la junta, una de las maneras de generar recursos propios, como determina el artículo 187 del COOTAD citado arriba; sin embargo, en la práctica, los gobiernos autónomos descentralizados municipales no han hecho ninguna delegación en favor de los gobiernos autónomos parroquiales.

En este punto se hace necesario analizar el artículo 240 de la Constitución de la República, que sobre la facultad legislativa y normativa de los diversos gobiernos autónomos descentralizados determina:

Art. 240.- 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. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.¹³⁹

Y las parroquias rurales constituyen un nivel de gobierno autónomo descentralizado, el que más cerca se encuentra de la población, por tanto, también el que conoce de primera mano las necesidades de la gente.

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 240.

Según se lee en este artículo, los tres niveles de gobierno cuentan con facultad legislativa, es decir, pueden crear tasas y contribuciones especiales y de mejoras, en tanto que a las juntas parroquiales rurales les cabe solamente la facultad de reglamentar, es decir, excluye a estas de la capacidad de generar recursos a través de tasas y contribuciones. Por lo que este investigador considera que es una de las principales limitaciones que le ha impuesto la Constitución y la ley.

La junta parroquial es el único órgano de este nivel de gobierno que no puede crear tasas para generar ingresos de autogestión, no obstante que el artículo 63 del COOTAD asegura que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Y lo que dice el artículo 240 se halla en consonancia con el texto del 301, el que establece que:

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.¹⁴⁰

El artículo 240 en su parte final limita a la junta parroquial rural desarrollar la facultad legislativa, y el 301 corrobora esta limitación de estas actividades; por lo tanto, estos artículos de la Constitución tienen que ser modificados para permitir que el GAD parroquial pueda generar los recursos que necesita, que le servirían para resolver los problemas de las necesidades básicas insatisfechas de sus ciudadanos, que por la cercanía con la gente las conoce exhaustivamente; además de que podría fomentar el desarrollo económico y cumplir muchos de las competencias que le atribuye la Constitución y el COOTAD, pues sin recursos propios nada puede hacer.

3.2 Capacidad financiera y manejo del presupuesto asignado a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales,

La capacidad financiera de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales depende, en primer lugar, de las asignaciones presupuestarias, y en

¹⁴⁰ *Ibíd.*, art. 301.

segundo de su capacidad para generar recursos propios. Sobre las primeras, consta en el artículo siguiente que:

Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.¹⁴¹

El primer punto en que se basa la capacidad financiera de un gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, es en los ingresos preasignados por el Gobierno central, los cuales, en el caso de las parroquias, no es de monto elevado, por lo que el gobierno autónomo descentralizado usa el mayor porcentaje para pagar gasto corriente, esto es, sueldos del personal, comprar material de oficina, cancelar facturas de servicio y, en el mejor de los casos, pagar alguna obra de menor cuantía. Lo que implica que el presupuesto destinado para el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial permita tener capacidad financiera para llevar a cabo los proyectos de importancia para el desarrollo socioeconómico de su localidad.

El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, bajo la normativa actual, tiene una muy escasa capacidad financiera, entendida esta como la existencia de recursos suficientes para cumplir con la realización de las obras de infraestructura que tanto necesita la población; sin embargo, además de ser escaso su presupuesto y limitadas su capacidad de acción en cuanto a la generación de ingresos, también es oportuno mencionar que en el área rural las personas que resultan elegidas para dirigir los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, y para integrarlas son vecinos conocidos y populares, pero no profesionales con formación de administradores, ni de lo público ni de lo privado.

Por lo arriba expuesto, se propone que para que exista capacidad financiera se acojan las observaciones hechas en el numeral 3.1, donde se mencionaron fórmulas para mejorar los ingresos. En cuanto a la gestión del presupuesto, dos aspectos tienen que ser afrontados. El primero es que el Estado, como la organización social suprema que es, tiene la obligación de capacitar a su personal, pues un presidente de una junta parroquial rural es un empleado público que accede a su puesto no por un concurso de méritos y

¹⁴¹ *Ibíd.*, 298.

oposición, si no por una elección popular, igualmente una forma legítima de acceder a un cargo. Con la singularidad de que el político, al gozar del favor del pueblo, no necesita un nivel profesional de cualificación para acceder a su cargo, le basta con ser carismático y ganar una elección, o varias, para tomar posesión de una posición que, de hecho, le otorga cierto poder. Es la democracia en funcionamiento, por tanto, este político que gana elecciones y obtiene empleos públicos importantes para sí mismo debe ser capacitado por el Estado en los aspectos relativos al desempeño de ese cargo. Esta capacitación le permitiría optimizar los recursos materiales, financieros y técnicos de la junta, es decir, el dinero de todos los habitantes de su circunscripción territorial.

La capacitación a funcionarios de todo el país no tiene que ser obligatoriamente presencial, por los costos que ello implica en tiempo y en dinero, esta puede realizarse mediante la utilización de los adelantos científicos y tecnológicos de estos tiempos, es decir, se podría efectuar mediante jornadas de capacitación por internet, como hacen las universidades privadas en todo el mundo actualmente. Pero más allá del método elegido, lo fundamental es que la formación específica al funcionario público debe ser una política de Estado. No se puede permitir que se encarguen del manejo de recursos de personas que no tienen ni conocimientos mínimos para ello.

3.3 Facultad para exigir el cumplimiento de la contratación pública local

El último literal del artículo 65 citado páginas antes ('h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos'¹⁴²), no obstante, no existe el mecanismo que viabilice estas exigencias y las convierta en sanciones para quienes han incumplido los plazos y mermado la calidad de la misma. La obra pública es de vital importancia para el desarrollo de una localidad, urbana o rural, tal es así que, por ejemplo, si un puente tarda más meses en entregarse mucha gente pierde dinero, pues en la certeza del plazo hicieron cambios en su agenda, modificaciones en su comportamiento. Y en lo relativo a la calidad, cuando una obra pública ha sido rebajada en su calidad contratada, esta situación pone en peligro a la ciudadanía. Un puente mal hecho puede provocar más de una tragedia, un asfaltado sin las normas técnicas dura poco, lo que implica volver a gastar el presupuesto público en eso. Entonces, se propone que debe cumplirse lo que se prevé en la Constitución y la ley, que ocupe el pueblo la silla vacía, con la finalidad de que esté en el momento en el que se firman los contratos y se cerciore de que se

¹⁴² Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 65, literal h.

cumplan los ofrecimientos de campaña; además, en la comisión técnica debe estar un representante de la sociedad civil parroquial.

De este modo, la propuesta es que la contratación de las obras para la parroquia la realicen los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, con el criterio de proximidad y de beneficio para su comunidad, pues al hacerlo contratará empresas de cualquier sitio, con preferencia por las locales, pero con la condición *sine qua non* de que contrate trabajadores locales, que dé trabajo a su gente, pues el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural debe buscar siempre el bienestar de sus conciudadanos. Y la creación de empleo es uno de los cuatro pilares del Estado de bienestar que tan bien ha funcionado en algunos países europeos dentro del llamado estado del bienestar.

Por otro lado, algunas obras que le contratan desde fuera, cuando no desde el gobierno central desde los niveles provincial y cantonal, podrían tener costos más bajos si las realiza el propio gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que tiene la potestad, de acuerdo a la ley, de llamar a la ciudadanía a hacer minga para beneficio de todos. Adicionalmente, ante la evidencia de que el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural trabaja en beneficio de la colectividad, el ánimo de la gente mejora y se halla más predispuesta a colaborar con la sociedad donde reside; en cambio cuando el ciudadano solo ve negociados cuestionables y gente extraña en su sitio, no logra identificarse con quienes gobiernan y no se implica en el ejercicio de ciudadanía que significa ocuparse de los asuntos públicos como ciudadano que exige cuentas a sus administradores. La gestión de los recursos, aunque escasos, si se hace con criterio comunitario, sin despilfarrar y planificando desde lo local, se hace eficiente y se optimiza.

3.4 Facultad para exigir y controlar el cumplimiento de los servicios públicos de parte de los gobiernos autónomos cantonales

A este respecto dice el numeral 8 del artículo 267 de la Constitución que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen, entre otras competencias, "Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos". En la exigencia y control de los servicios, la calidad de los mismos es de gran importancia, pues de nada sirve que haya un servicio de agua entubada si esta llega sucia a los domicilios. Si se da servicio de electrificación, pero solo ocho horas al día, tampoco

sirve mucho, pues los productos comestibles perecibles de la nevera se descongelan. Los dos descritos, siendo como son los más importantes de los servicios básicos, prestados en esas condiciones no son realmente beneficiosos para la comunidad. Por lo que el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, junto a las organizaciones de la sociedad civil de la parroquia, tienen la obligación de exigir correcciones inmediatas a esas anomalías.

Los servicios públicos constituyen en la actualidad una de las formas de medir la eficiencia de los gobiernos, además de que su existencia también es determinante en la medición del desarrollo de las naciones, que identifica la existencia de los mismos dentro de la teoría de las necesidades básicas insatisfechas que elaboró la CEPAL a mediados de 1980 para medir el progreso de las naciones de América Latina.¹⁴³

De este modo, antes de proponer las acciones pertinentes, es necesario hacer una reflexión en torno a la necesidad de que el gobierno autónomo de la junta parroquial rural sea realmente autónomo, pues hasta ahora tanto la Constitución como el COOTAD lo colocan en una posición de subordinación frente al municipio y al consejo provincial, ambos tienen entre sus competencias crear obra pública y otorgar servicios públicos a las parroquias rurales. Pero los dos estamentos son autónomos ellos sí, y manejan unas agendas orientadas por el aspecto político de la gestión de estos políticos, lo que hace que realicen las obras donde les resulta más conveniente para las ambiciones políticas del alcalde o el consejero. Un elemento importante en este análisis es que estos son cargos de elección popular, por tanto, están expuestos a la aprobación de su electorado, la que obtienen generalmente haciendo obras, por muy cuestionadas que estén las cuentas de las mismas, el votante tiene que ver obras.

De este modo, la propuesta de este numeral se justifica en la condición de entes políticos de los gobiernos cantonal y provincial y en el hecho evidente de que en la actualidad la tendencia de las sociedades es a vivir en las zonas urbanas, cada vez más, de hecho, el sitio web Geografía Infinita sostiene en base a estimaciones estadísticas que para el 2050 el 80% de la gente vivirá en las ciudades.¹⁴⁴ Esta realidad de las sociedades haría que las parroquias rurales, cuyas obras y servicios están en manos del gobierno autónomo cantonal en su mayor parte y del gobierno provincial en menor medida, queden más desatendidas. Situación que se evitaría si se modifica la normativa en favor

¹⁴³ Corporación Económica para América Latina, *La medición multidimensional de la pobreza* (Pucón: CEPAL, 2013), 7.

¹⁴⁴ Geografía Infinita, "Mapamundi de la población urbana por países", 6 de abril de 2018, párr. 7, <https://www.geografiainfinita.com/2018/04/mapa-de-la-poblacion-urbana-en-el-mundo/>.

de una auténtica autonomía administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

3.5 La seguridad del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural

El artículo 163 de la Constitución establece a la Policía Nacional como la institución de carácter civil, “armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.¹⁴⁵ De acuerdo a este artículo, entre las obligaciones que la Policía tiene con la ciudadanía en todo el territorio nacional se encuentran el patrullar y acudir en auxilio de los ciudadanos cuando se hallan en peligro de sufrir algún acto delictivo, los que, a su vez, pueden ser en la actualidad desde físicos hasta electrónicos, pues el universo digital también configura un escenario para la comisión de delitos.

Igualmente, este artículo de la norma suprema alude a la formación de este cuerpo, que para adaptarse a los tiempos y al actual Estado social de derechos ecuatoriano, obligatoriamente, debe ser en derechos humanos. De manera adicional, se establece la profesionalización de la institución mediante el manejo científico de su labor.

Pero el aspecto que mayor interés presenta para este trabajo de investigación es el último párrafo, que dice textualmente que en el desarrollo de sus tareas, “la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados”.¹⁴⁶ Lo que en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales no llega a hacerse efectivo, debido principalmente a que los presidentes no tienen formación en administración pública y seguridad ciudadana y control del orden público, que le permita saber cuáles son las atribuciones que le corresponde asumir en su gestión del ámbito local. Por lo que, considero que los presidentes de las juntas deberían propiciar reuniones con los jefes de los circuitos policiales para hacer una evaluación del comportamiento de la parroquia para hacer la georreferenciación del delito.

La seguridad es otro de los elementos vitales para el desarrollo de las sociedades, el economista indio Amartya Sen, en unos postulados que lo llevaron a

¹⁴⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 163.

¹⁴⁶ *Ibíd.*

ganar el nobel, decía en su libro *Desarrollo y libertad* que “el desarrollo puede concebirse, como sostenemos en este libro, como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos”.¹⁴⁷ Y no hay libertad si no se tiene seguridad pública, si la delincuencia se ha apoderado de las calles y hasta en las casas mientras la gente duerme sufre invasiones y sustracción de sus propiedades. Lo que Sen propone es que la seguridad pública da la libertad al individuo para desarrollarse plenamente en la sociedad en la que vive. Lo que, por otro lado, también beneficia al conjunto de la población, pues cuanta más gente próspera y realizada, más empleo y más consumo.

Igualmente, es necesario decir que la institución policial tampoco se ocupa de programar reuniones de coordinación para que ellos como la institución competente realicen la asesoría de prevención en seguridad pública que la parroquia requiere, teniendo en cuenta que esta es vital para el desarrollo de una sociedad, pues el alto índice de crímenes violentos cometidos en la calle es característico de las naciones menos desarrolladas.

A pesar de que consta en la Constitución la descripción de la Policía Nacional como la institución a la que deben recurrir los ciudadanos para proteger su seguridad, y de que entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural está, en el literal m, la coordinación con la Policía, la sociedad y demás organismos que tengan que ver con seguridad ciudadana, los presidentes y presidentas de las juntas parroquiales urbanas no llegan a realizar esta labor. Una vez más, parte del desconocimiento que tienen los personeros que acceden a estos cargos por elección popular.

Es así que el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural debe recibir de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas asesoría permanente sobre cómo mantener el orden y la seguridad públicas en su territorio. Es indudable que la coordinación con los entes relacionados con la seguridad es una de las gestiones más importantes que le compete realizar a los presidentes y presidentas de las juntas parroquiales rurales, pues como dice el economista del nobel, sin libertad no hay desarrollo, y sin seguridad pública, opina este investigador, no hay libertad.

¹⁴⁷ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Planeta, 2000), 19.

Conclusiones

El ser humano mucho antes de ser *homo sapiens* ya entendió la necesidad de asociarse con sus congéneres para sobrevivir a las inclemencias del tiempo, a los depredadores y a la escasez de alimentos.

La asociación de los individuos permitió que se desarrollara la especie humana, pues juntos pudieron vencer las inclemencias del tiempo buscando espacios donde guarecerse; a los depredadores, poniendo límites que ellos no podían cruzar; y trabajar de forma eficiente para conseguir alimentos suficientes. La unión hizo la fuerza.

La formación del Estado constituyó en sus inicios una necesidad de la sociedad de ese tiempo, que necesitaba normar la convivencia para que esta fuera pacífica y, por tanto, fructífera.

El gobierno, como decía Aristóteles, es una organización impuesta a todos los miembros del Estado. Y también la estructura que administra los asuntos que conciernen a todos los ciudadanos de un país.

Existen varios niveles de gobierno: el central, el regional, el provincial y el seccional o local, además del parroquial.

El Ecuador ha tenido gobiernos de tendencia conservadora y centralista desde los inicios de la república. En ese momento era la forma adecuada de gobernar. Pero este tipo de gobierno centralizado empezó a ser cuestionado desde hace algunas décadas.

La descentralización puede ser definida, siguiendo a Araque Jaramillo y Recalde como el proceso que se “propone que lo local es el lugar de realización de la democracia, tanto en Europa como en Estados Unidos o cualquier país latinoamericano”¹⁴⁸, sin duda la idea construir consensos desde las bases.

La descentralización es una forma de administración que saca las competencias del gobierno central y entrega al nivel local de gobierno para que ellos, desde el sitio, conocedores de la realidad de la población, creen sus políticas y realicen las obras que la gente necesite, con el criterio de cercanía e idoneidad que desde el centro del poder político que es la capital no se puede tener.

¹⁴⁸ Araque Jaramillo y Recalde, *Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador*, 41.

La descentralización pretende dotar a los gobiernos locales de autonomía administrativa, la misma que, de acuerdo a Carro Fernández-Valmayor, alude a “la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico, entero y propio, que se inserta en un Ordenamiento jurídico originario u Ordenamiento estatal a través del reconocimiento por este de su carácter como tal”.¹⁴⁹

El Ecuador cambió su organización territorial con la Constitución de 2008, que en el artículo 242 la organiza en “regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”.¹⁵⁰ Además de que constituye regímenes especiales.

En la circunscripción de los cantones, que corresponde al área urbana y a la rural, se hallan insertas parroquias rurales, que pertenecen al cantón, pero tienen su propio gobierno, el nivel más pequeño de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución del 2008 establece también un proceso de descentralización administrativa en el país, para lo que pone en vigencia el COOTAD, que dice en el artículo 154 que esto se realiza de manera progresiva.

Las parroquias rurales, existían desde la colonia, y son el nivel más pequeño de la organización territorial, lo dice el COOTAD cuando, en su artículo 10 sobre niveles de organización territorial sentencia que: “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”¹⁵¹.

Al ser un gobierno autónomo descentralizado, el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural debe gozar de autonomía administrativa y financiera, que no tienen porque estar supeditadas a dos niveles de gobierno autónomo descentralizado en lo que se refiere a las obras y a la prestación de servicios.

Un elemento adicional que no permite gobierno autónomo descentralizado parroquial rural ejercer sus labores de manera autónoma y eficiente es que no poseen capacidad legal para crear tasas y generar así ingresos propios con los que pueda gestionar las necesidades de su circunscripción.

De igual manera, se ha llegado a la conclusión de que la actual forma de funcionar de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales no les permite cumplir a cabalidad con sus funciones y tareas, por lo que es urgente que se

¹⁴⁹ Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, 62.

¹⁵⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 242.

¹⁵¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art.,

reformar la parte de la normativa que impide al gobierno autónomo descentralizado ser efectivamente autónomo en su gestión.

Asimismo, se concluye al finalizar esta investigación que los presidentes y las presidentas de las parroquias rurales son políticos de un perfil singular, es decir, vecinos de toda la vida que terciaron en una elección por su condición de personas populares en su entorno, más no por capacidad de liderazgo o por hacer propuestas innovadoras de administración pública.

Por último, se concluye que el Estado debe capacitar a los presidentes y presidentas de las juntas parroquiales rurales en administración pública. La capacitación puede ser, asimismo, presencial o en línea.

Propuesta

Establecidas en las conclusiones las limitaciones a las que se enfrentan los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, para ejercer sus competencias y funciones otorgadas por la constitución y la ley, considero que la propuesta fundamental de mi trabajo de investigación sería la siguiente:

Una reforma el código de la democracia en lo que tiene que ver con los requisitos que debe reunir una persona que está postulando para un cargo de elección popular, en el sentido de que por lo menos acredite un mínimo de horas de capacitación para el cargo que aspiran a ostentar.

Este conocimiento sería de importancia trascendental y garantizaría que el funcionario, en este caso los vocales de las juntas parroquiales rurales, tengan un conocimiento básico de las competencias y funciones, que la constitución y la ley prevé para este nivel de gobierno descentralizado, eso haría que la participación y desempeño sea en la búsqueda de hacer efectivas éstas, en beneficio del desarrollo rural.

Ya en funciones estas autoridades deberían constantemente generar mesas de trabajo con los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y provinciales para aprender de la experiencia y transmitir el sentir y las necesidades del pueblo asentado en la ruralidad.

Bibliografía

- Aguado Renedo, César. 1997. «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de autonomía.» *Revista Española de Derecho Constitucional* XVII (49): 169-96.
- Asamblea Constituyente. 2008. «Constitución de la República del Ecuador.» Quito: Registro Oficial, n.º 449, 20 de octubre.
- Asamblea Nacional. 2010. «Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.» Quito: Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre.
- . 1997. «Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.» Quito: Registro Oficial 169, 8 de octubre.
- . 1998. *Constitución Política de la República*. Quito: Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- . 2004. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Araque Jaramillo, Wilson, y Eulalia Flor Recalde. 2016. *Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Aristóteles. 2011. *Política*. Traducido por Patricio De Azcárate. Madrid: Espasa.
- Alvin, Toffler. 1980. *La tercera ola*. Bogotá: Plaza & Janes.
- Borja Cevallos, Rodrigo. 1997. *Enciclopedia de la Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón Suárez, Jorge. 2017. «Descentralización política: Aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica.» *Voxlocàlis: revista digital iberoamericana municipalista* (13): 1-42.
- Cameron, Averil. 2001. *El bajo imperio romano*. Traducido por Pablo Carbajosa e Inmaculada Utande. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Carrión, Fernando. 2003. «La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada.» En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, de Fernando (ed.) Carrión, 15-46. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2003. «Presentación.» En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, de Fernando Carrión (ed.). Quito: Flacso.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis. 1998. «El debate sobre la autonomía municipal.» *Revista de Administración Pública* (147): 59-97.
- Castrejón García, Gabino Eduardo. 2010. *Derecho administrativo*. México, D.F.: Cárdenas Velasco Editores.

- Congreso Nacional. 1979. «Constitución Política del Ecuador.» Quito: Registro Oficial 800, 27 de marzo.
- Consejo Nacional de Competencias. s.f. *Fortalecimiento institucional a Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Último acceso: 2 de mayo de 2018. <http://www.competencias.gob.ec/fortalecimiento-institucional/>.
- Coronel, César. 1993. *Descentralización y gobiernos municipales*. Vol. II. Guayaquil: La Huella Editores.
- Corporación Económica para América Latina. 2013. *La medición multidimensional de la pobreza*. Pucón: CEPAL.
- Deler, Jean Paul. 1994. «Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930.» En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, de Juan Manguashca (Ed.), 295-354. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Diario El Comercio. 2014. *El Ecuador con regiones autónomas pierde bríos*. 16 de julio. Último acceso: 15 de mayo de 2018. <http://www.elcomercio.com/actualidad/regionesautonomas-territorio-cootad-congope-gustavobaroja.html>.
- Diario Hoy. 1993. *Proyecto de modernización del Estado*. 24 de febrero. Último acceso: 27 de abril de 2018. <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/proyecto-de-modernizacion-del-estado-44479.html>.
- Diario La Hora. 2009. *7 regiones, ¿unión o división?* 1 de noviembre. <https://lahora.com.ec/noticia/952559/7-regiones->.
- Dromi, Roberto. 1998. *Derecho administrativo*. Madrid: Ciencia y Cultura.
- Echandi Guardián, Marcela. 2008. «La autonomía de la política y la «razón de estado» en la filosofía de Nicolás Maquiavelo.» *Revista Estudios de la Universidad de Costa Rica* (21): 127-35.
- Espinosa, Leonardo. 2010. *Pensamiento sobre gobiernos locales y descentralización hasta mediados del siglo XX*. Quito: Fondo Editorial Ministerio de Cultura del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Fernández Ruiz, Jorge. 2011. *Derecho administrativo y Administración pública*. México, D.F., Pichincha: Porrúa.
- Fox, Robin Lane. 2007. *El mundo clásico. La epopeya de Grecia y Roma*. Traducido por Teófilo De Lozoya y Juan Rabasseda-Gascón. Barcelona: Crítica.

- Fuentes, Claudia. 2011. «Montesquieu: teoría de la distribución social del poder.» *Revista de Ciencia Política* 31 (1): 47-61.
- García Oviedo, Carlos. 1955. *Derecho administrativo*. Cuarta. Vol. I. II vols. Madrid: EISA.
- Greighton, Mandell. 1903. *Nociones de historia de Roma*. Nueva York: D. Appleton Editores.
- Jaramillo Cardona, Martha Cecilia. 2010. «La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California.» *Región y sociedad* 22 (49): 14-23.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio. 1978. *Teoría administrativa del gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Jordanes. 2016. *Historia de los godos. Origen y gestas*. Traducido por Norberto Castilla. Louisville: Createspace Independent Publishing Platform.
- Konrad Adenauer-Stiftung A.C. 2003. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 9.ª. Montevideo: Mastergraf.
- Lane Fox, Robin. 2007. *El mundo clásico. La epopeya de Grecia y Roma*. Barcelona: Crítica.
- León Trujillo, Jorge. 2013. *Elecciones seccionales y alternativas*. 23 de septiembre. Último acceso: 17 de marzo de 2018. <http://www.elcomercio.com/opinion/elecciones-seccionales-y-alternativas.html>.
- Locke, John. 2010. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Traducido por Carlos Mellizo Cuadrado y Víctor Méndez Baiges. Madrid: Alianza Editorial.
- López Sandoval, María Fernanda. 2015. «El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador.» *GEOUSP* XIX (2): 296-311.
- Máttar, Jorge, y Luis Mauricio Cuervo. 2017. *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: ONU / CEPAL.
- Meece, Judith L. 2001. *Desarrollo del niño y del adolescente. Compendio para educadores*. Traducido por José C. Pecina Hernández. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Mendizábal, Rocío, entrevista de Mario Charles Serrano. 2017. *Entrevista a la presidenta del Comité de Gestión y Seguridad del Sector Parque Italia* Quito, (17 de Septiembre).

- Ministerio de Educación. 2013. *educacion.gob.ec*. Último acceso: Diciembre de 2017. <https://educacion.gob.ec/el-cambio-de-denominacion-de-instituciones-educativas-no-afectara-la-calidad-de-la-oferta-educativa-tecnica-y-los-titulos-otorgados/>.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. 2016. *Atención integral del consumo nocivo de alcohol, tabaco y otras drogas. Protocolo*. Quito: Ministerio de Salud Pública / Dirección Nacional de Normatización-Comisión de Salud Mental MSP.
- National Institute on Drug Abuse . 2008. *Las drogas, el cerebro y el comportamiento: la ciencia de la adicción*. Maryland: NIDA.
- Ocampo, José Antonio, Bárbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Beloso, y Roberto Frenkel. 2014. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 2000. *La descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala .
- Oleas Montalvo, Julio. 2017. «Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo».» *América Latina en la Historia Económica* 24 (1).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2016. *Juventud rural y empleo decente en América Latina*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Organización Mundial de la Salud. 2008. *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo de España / Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud. 2009. *Epidemiología del uso de drogas en América Latina y el Caribe: Un enfoque de salud pública*. Washington, D.C.: OPS / OMS.
- Parada, Ramón. 2012. *Derecho administrativo* . Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Camacho, Efraín. 2009. *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez Milena, Alejandro, Eduardo Ramírez Segura, Ignacio Jiménez Pulido, María Martínez Fernández, y Ricardo Pérez Milena. 2008. «Diferencias en el consumo urbano y rural de alcohol, tabaco y drogas en adolescentes.» *Med fam Andal* IX (1): 10-7.
- Pérez, Efraín. 2009. *Manual de derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Platón. 2013. *La República*. Traducido por Manuel Fernández Galiano y José Manuel Pabón y Suárez de Urbina. Madrid: Alianza Editorial.
- Polo Martín, Regina. 2014. *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*. Madrid: Dykinson.
- Real Academia de la Lengua Española. 2014. *Diccionario de la lengua española*. 23.ª. Madrid: Espasa.
- Real Academia Española de la Lengua. 2014. *Diccionario de la lengua española*. Vigésimo Tercera. Madrid: Espasa.
- Rivero, Jean. 2012. *Derecho administrativo*. Paris: Droit Administratif.
- Salvador Jijón, Marcelo, Carlos Larrea, Pedro. Belmont, y Camilo Baroja. 2014. «Un índice difuso de niveles socioeconómicos en Quito.» *REVISTA EPN* 34 (1): 13-23.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *senplades.gob.ec*. Último acceso: mayo de 2018. senplades.gob.ec/#_48_INSTANCE_oN4gs5vF6505_%253Dhttp%25253A%252F%25252Fhit.senplades.gob.ec%25252Ftest02%25253F%3D%26_48_INSTANCE_aPiI7wlvIRNy_%3Dhttp%253A%252F%252Fhit.senplades.gob.ec%252Ftest01%253F.
- Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. 2017. *prevenciondrogas.gob.ec*. octubre. Último acceso: 27 de enero de 2018. <http://www.prevenciondrogas.gob.ec/?p=673>.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Serra Rojas, Andrés. 2010. *Derecho administrativo*. México D.F: Porrúa.
- Silva Diverio, Irene, Roberto Durán, Iván Alaiz, Iván Sánchez, Ana Serapio Costa, Verónica Azañedo, y Marta Mª Garrote Cerrato. 2007. *La adolescencia y su interrelación con el entorno*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Suing Nagua, José. 2010. *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja: UTPL.
- Torres Paz, Marcelo. 2004. *Juntas parroquiales rurales del Ecuador*. Quito: Flacso.
- Velásquez, Fabio. 2003. «La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática.» En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, de Fernando Carrión (ed.), 127-76. Quito: FLACSO.
- Vicepresidencia de la República. 1986. *Los gobiernos seccionales del Ecuador*. Quito: Instituto de Investigaciones Sociales.

Villavicencio, Gaitán. 2010. «Gobiernos seccionales en Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009).» *Universitas* (13): 41-67.