



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
SEDE MANABÍ
CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE TITULACIÓN

MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UN
ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA
FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Descentralización, gobiernos subnacionales, autonomía, recursos financieros,
competencias.

SUBLÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Estado, políticas públicas, participación, territorios, presupuesto estatal.

PREVIO AL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR

JOSÉ ALBERTO SUÁREZ CAZAR

TUTOR/A

ABG. HECTOR EDUARDO RANGEL URDANETA

PORTOVIEJO, 7 DE NOVIEMBRE DEL 2024

Certificación del Tutor de Trabajo de Integración Curricular

Yo, Héctor Eduardo Rangel Urdaneta, docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí.

CERTIFICO:

En mi calidad de tutor del Trabajo de Integración Curricular, certifico haber revisado el presente manuscrito de investigación, el cual que se ajusta a las normas vigentes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí, cumpliendo la Normativa del Trabajo de Integración Curricular; en consecuencia, es apto para su presentación y sustentación.

Portoviejo, 7 de noviembre del 2024

Atentamente,

Héctor Eduardo Rangel Urdaneta

Acta de Aprobación del Trabajo de Integración Curricular

El Tribunal examinador aprueba el Trabajo de Integración Curricular titulado “MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS” en nombre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí.

Ab. Héctor Eduardo Rangel Urdeneta Lector 1/Tutor	Ab. Luis Ángel Jara Pullas Lector 2	Ab. Carla Guadalupe Gende Ruperti Lector 3

Declaración de Originalidad

Este manuscrito no contiene ningún tipo de material que ha sido aceptado para la obtención de un título universitario en otra institución, excepto en forma de información de soporte que ha sido debidamente citada. Este trabajo es de total responsabilidad del autor, quien declara bajo juramento que ninguna sección de este trabajo de integración curricular infringe los derechos de otros autores.

Portoviejo, 7 de noviembre del 2024

Declaración sobre Derechos de Autor

Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a distribuir este manuscrito de investigación en medios físicos y electrónicos con el fin de promover la divulgación de mis resultados a la comunidad científica y a la sociedad en general. Adicionalmente, autorizo el uso de los contenidos de esta investigación como bibliografía para fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, citando como fuente al autor de este trabajo.

Portoviejo, 7 de noviembre del 2024

Aprobación de Defensa Oral Pública

Los miembros del Tribunal designados por el honorable Comité Académico dan por aprobado el Trabajo de Titulación “MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS”.

Ab. Héctor Eduardo Rangel Urdaneta Lector 1/Tutor	Ab. Luis Ángel Jara Pullas Lector 2	Ab. Carla Guadalupe Gende Ruperti Lector 3

Agradecimiento

Frente a lo hermosa que ha sido mi experiencia universitaria, quiero agradecer a Dios, por guiar mis pasos a lo largo de este camino, por acompañarme y hacerme apreciar todos estos años, que atesoraré toda mi vida.

A mi madre, a quien solo tengo gratitud en mi corazón, por ser mi soporte y la luz que guía mis pasos, demostrándome con sus acciones, que el cansancio no es excusa para mover cielo, mar y tierra, con tal de vernos a mi hermano y a mi cumplir nuestros sueños.

A mi familia, por su constante apoyo, a mi hermano Pablo Andrés, mis abuelos, mis tíos, y mis primos René Francisco, Juan Sebastián, Nena, Artur, Lila, Mauricio y Juan Carlos; ustedes son parte de este logro también; espero poder retribuirles algún día todo ese cariño.

Al cuerpo docente de la cerrara de Derecho de la PUCE Manabí, profesionales con un profundo compromiso con la academia, sabiendo impartir sus cátedras motivándonos siempre a superarnos, espero en un futuro cercano ser tan bueno como ustedes, gracias Gustavo Briones, Patricio Giler, Luis Jara y a mi tutor, Héctor Rangel.

Por último, quiero agradecer a mis amigos; a mis compañeros, con quienes compartí clases todo este tiempo, Stephanie, Salma, Josephine, Nayeli, Juan Diego y Adrián. El que ustedes me eligieran presidente en primer semestre me abrió las puertas para acceder a la AE-PUCEM, espacio en el cual pude servir a la universidad, y donde pude conocer a gente maravillosa en el proceso, gracias equipo, Walther, Aylis, Diana, José y Marcela. Por último, a mis amigos Valen, Jesús, Carlos, Sebas, Ana y Sol, compañeros de toda la vida, agradezco a Dios de que la universitaria no fuera la excepción. Todos ustedes me inspiran a ser mejor cada día, les agradezco su amistad y cariño, con todo mi ser.

Dedicatoria

Quiero dedicar este trabajo académico a mi madre, por ser quien se ha esforzado junto a mí para poder obtener mi título profesional, trabajando incansablemente y sin excusas, pues comprende la necesidad de una educación de calidad para poder tener un buen futuro; pero también, quiero dedicárselo en retribución a los valores y principios inculcados en la formación que me impartió desde la infancia, siendo lo que mejor sabe ser, una mamá presente.

Además, quiero dedicárselo a mi familia por su constante apoyo y por ser quienes me inspiran a ser un excelente profesional y un buen ser humano; gracias por acompañarme durante todo este proceso, sin ustedes no hubiera podido llegar tan lejos, esto va por mi hermano Pablo Andrés, mi abuela Ida María, mi abuelo Rosendo (+), mi Mami Chavi, mi Guillo Padre (+), mis tíos Ida María, Rosa Elena y Rosendo, y a mis primos René Francisco y Juan Carlos.

Quiero dedicárselo también a mi universidad y a mi carrera, por todos estos años que conformaron la etapa más hermosa de mi vida; con este trabajo, espero contribuir a la investigación de la PUCE Manabí en retribución por todos estos años, los cuales atesoraré por siempre.

Por último, este trabajo de tesis quiero dedicármelo a mí mismo, por siempre dar lo mejor de mí en aquello que me apasiona, por ser la persona que soy, y por aquella en la que quiero convertirme; esto va por aquella versión de mí mismo que, aunque a veces llega a dudar de sí mismo, siempre encuentra la forma ser resiliente y seguir adelante.

Lo hiciste José Alberto...

Felicitaciones.

Tabla de Contenidos.

1. Tabla de figuras.....	X
2. Tabla de tablas.	X
3. Resumen.....	1
4. Abstract.....	2
5. Introducción.	3
6. Presentación del Problema Jurídico.....	6
7. Objetivos.....	9
7.1. Objetivo general.....	9
7.2. Objetivos específicos.	9
8. Aporte y valor de la investigación.	10
9. CAPÍTULO I: Marco teórico.....	11
9.1. El Estado ecuatoriano y su estructura.	11
9.2. El Estado.	12
9.3. La República.....	13
9.4. El Gobierno.....	14
9.5. La Descentralización.....	17
9.5.1. Descentralización fiscal.....	20
9.6. Gobiernos subnacionales.	21
9.7. Modelo de Descentralización.....	23
9.8. Principios generales.	25
9.9. Autonomía.	29
9.9.1. Autonomía Política.....	33
9.9.2. Autonomía Administrativa.....	34
9.9.3. Autonomía Financiera.	35
10. Capítulo II: Marco metodológico, normativo y documental.....	38
10.1. Metodología de la investigación.	38
10.1.1. Métodos empleados.	38
10.2. Marco Normativo.....	40
10.2.1. Antecedentes históricos.....	40
10.2.2. Proceso Constituyente 2007-2008.	45

10.2.3.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	48
10.2.4.	Consejo Nacional de Competencias.	49
10.2.5.	Régimen de Competencias.	51
10.2.6.	Financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.	54
10.2.6.1.	Transferencias provenientes del Estado Central.	54
10.2.6.2.	Ingresos Propios de la gestión.	57
10.2.6.2.1.	Ingresos propios de los municipios.	58
10.2.6.2.2.	Ingresos propios de las prefecturas.	60
10.2.6.2.3.	Ingresos propios de las juntas parroquiales.	61
10.3.	Marco documental.	62
10.3.1.	Informes de los análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado de 2022, 2023 y 2024 emitido por el Banco Central del Ecuador.	62
10.3.2.	Informe de resultados de desempeño institucional de los GAD metropolitanos y municipales del 2022.	65
10.3.3.	Informe de resultados de desempeño institucional de los GAD provinciales del 2022.	72
10.3.4.	Informe técnico de capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales.	77
11.	Capítulo III: Análisis de los resultados de investigación.	81
11.1.	Resumen de los resultados.	81
11.2.	Análisis de datos.	84
12.	Conclusiones.	88
13.	Recomendaciones.	90
14.	Referencias bibliográficas.	92

1. Tabla de figuras.

Ilustración 1 - Resultado desempeño institucional por dimensión en el 2022.....	66
Ilustración 2 - Mapa de desempeño fiscal en los GAD metropolitanos y municipales.	71
Ilustración 3 - Resultados de los GAD provinciales del índice de desempeño institucional del 2022.....	72
Ilustración 4 - Resultados por dimensiones del índice de desempeño institucional del 2022	73
Ilustración 5 - Resultados por Gobierno Provincial del desempeño fiscal y articulación multiactor en el 2022.....	75
Ilustración 6 - índice de capacidad institucional por provincia en el 2018.....	77
Ilustración 7 - Puntuación promedio de gestión financiera de los GAD Parroquiales en 2018....	79
Ilustración 8 - Fuentes de ingresos de los GAD Parroquiales en el 2018.....	79

2. Tabla de tablas.

Tabla 1 - Transferencia de capital y porcentaje sobre PGE y PIB	63
Tabla 2 - Composición de los ingresos permanentes y no permanentes en el PGE.....	64
Tabla 3 - TOP 15 del índice de desempeño institucional en GAD metropolitanos y municipales	68
Tabla 4 - TOP 10 calificaciones más altas y bajas de la dimensión de desempeño fiscal.	70

3. Resumen.

La actual Constitución de la República del Ecuador establece que las entidades que integran el régimen autónomo de descentralizado gozan de autonomía política, administrativa y financiera; así como de instrumentos legales que les permitirán tener los recursos suficientes para su gestión. Sin embargo, la coyuntura nacional exhibe que el modelo de descentralización vigente tiene fallas que hoy en día propician la incapacidad de que los gobiernos subnacionales ecuatorianos puedan generar recursos propios que les permitan superar su dependencia con asignaciones presupuestarias provenientes del Estado central. Por ese motivo, este trabajo de investigación busca analizar el modelo actual y sus falencias; con la finalidad de proponer las reformas necesarias, que fortalezcan el proceso de descentralización en el Ecuador, garantizando la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

Palabras clave. – Ecuador, autonomía, política, financiera, modelo de descentralización, recursos, dependencia.

4. Abstract.

The current Constitution of the Republic of Ecuador establishes that entities that make up the autonomous decentralized regime enjoy political, administrative, and financial autonomy; as well as legal instruments that will allow them to have sufficient resources for their management. However, the national context shows that the current decentralization model has flaws that today promote the inability of Ecuadorian subnational governments to generate their own resources that allow them to overcome their dependence on budgetary allocations from the central state. For this reason, this research work seeks to analyze the current model and its shortcomings; with the aim of proposing the necessary reforms to strengthen the decentralization process in Ecuador, guaranteeing the financial autonomy of autonomous decentralized governments.

Keywords. – Ecuador, autonomy, political, financial, decentralization model, resources, dependence.

5. Introducción.

Los Estados, para garantizar el control eficaz de su territorio, se ven en la necesidad de tener que diseñar estructuralmente las dinámicas y la composición del poder en lo que respecta a la jurisdicción que administra; por tal motivo, surge el ordenamiento territorial como un mecanismo que, como política pública típica del estado de bienestar, busca planificar supralocal o regionalmente las estrategias territoriales, con la finalidad de poder materializar derechos y prestar servicios públicos de manera óptima (Sanabria, 2014).

Esto, identifica que el ordenamiento territorial tiene que ser entendido como una herramienta inherente a la competencia del Estado, la cual le permite ejercer su facultad planificadora en aras de propiciar un desarrollo armónico, integral y ordenado; pero también, como una que le permite estructurar los regímenes descentralizados por fuera del poder central, apareciendo de esta forma la división territorial del Estado, comprendidas dentro de la unidad territorial que conforman la nación (Granja, 1997).

En el caso ecuatoriano, esta división territorial del Estado ecuatoriano se materializa en su división político-administrativa; la cual, debe de ser entendida según Vásconez (2010) como la forma en la cual un país se organiza tanto física como administrativamente, siempre con la finalidad de canalizar los recursos de manera equitativa y hacer presencia en la sociedad de manera efectiva.

La misma que, se ha manejado tradicionalmente bajo la estructura de provincias, cantones y parroquias, las cuales son administradas por consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales respectivamente (Constitución Política de la República de Ecuador, 1998).

Este modelo, se mantendría vigente hasta que, producto del proceso constituyente que sufrió el Ecuador en el 2008, se incluirían una serie de cambios en el cual se pasaría del régimen de gobiernos seccionales autónomos, al régimen de gobiernos autónomos descentralizados e incluyendo: 1) A las regiones como forma mediante la cual el Estado ecuatoriano organiza su territorio, sumándose a la estructura tradicional de provincias, cantones y parroquias; 2) A los consejos regionales y concejos metropolitanos como gobiernos autónomos seccionales, sumándose a los consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales; 3) Un estructurado régimen de competencias que pretende articular y coordinar los esfuerzos estatales en determinadas materias, dividiéndolas en exclusivas y concurrentes; entre otros que marcaron hitos históricos en la descentralización del Estado ecuatoriano, y que serán abordados con mayor profundidad posteriormente (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Estas medidas contempladas producto de la nueva Carta Política marcaron efectos que cambiarían la dinámica en la cual se ejecutaba la descentralización, y cuyos efectos deben ser analizados en su integralidad por la comunidad científica; puesto que, entre las reformas más importantes, el régimen descentralizado pasa a ser considerado dentro de los ingresos estatales, de los cuales estas entidades participarán. Añadiendo que las asignaciones presupuestarias que constitucionalmente les corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados deberán ser: predecibles, directas, oportunas y automáticas.

Este conjunto de reformas introducidas con la entrada en vigor de la nueva constitución, indiscutiblemente edifican un nuevo modelo de descentralización para el Estado ecuatoriano; el mismo que, desde la teoría, busca fortalecer el proceso de descentralización, estableciendo directrices claras a nivel de la norma constitucional

respecto a la forma en la cual el ejecutivo debe de administrar los fondos públicos, arrebatándole cualquier tipo de discrecionalidad en el manejo de los recursos que de conformidad a la ley le pertenecen a entidades que son autónomas de ella a nivel político, administrativo y financiero.

Sin embargo, después de 15 años de la vigencia de la actual Constitución, hechos reflejados en la realidad nacional hace que nos sintamos en la necesidad de analizar el modelo de descentralización vigente, aras de cuestionarnos su efectividad e identificar si el mismo, realmente dota a los gobiernos autónomos descentralizados de suficiente autonomía, principalmente a nivel financiero; y, en caso de que no, proponer las medidas necesarias que fortalezcan el proceso de descentralización en nuestro país, en especial aquellas que refieren al desempeño fiscal de los entes descentralizados.

6. Presentación del Problema Jurídico.

De conformidad a los medios de prensa nacionales, en los últimos años se ha podido evidenciar diversas marchas protagonizadas por diferentes autoridades locales y gremios de organizaciones que integran a los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador en sus diferentes niveles, el salir a protestar a las calles producto de los atrasos que tiene el Estado central con estas instituciones, respecto de las asignaciones presupuestarias que les corresponden de conformidad con la legislación nacional vigente; debiendo según estos, hasta diciembre del 2023 hasta 1.200 millones de dólares (Ecuavisa, 2023).

La existencia de esta problemática supondría una evidente vulneración hacia la norma expresa, toda vez que, a nivel constitucional, se establece que la transferencia de los recursos provenientes de la participación de las rentas del Estado debe ser predecibles, directas, oportunas y automáticas.

Esta situación resulta aún más preocupante, toda vez que la constitución y la ley contemplan recursos financieros que, en teoría, deberían permitirles a los gobiernos autónomos descentralizados el poder generar recursos propios como herramienta para su autofinanciación; lo cual, evidencia una problemática que debería ser de interés general de las instituciones gubernamentales y que deben de hacernos reflexionar respecto del modelo de descentralización vigente.

Actualmente, las leyes ecuatorianas describen, a grandes rasgos, a los gobiernos autónomos descentralizados como entidades gubernamentales que cuentan con personería jurídica, autonomía - política, administrativa y financiera -, y mecanismos de financiamiento, que son las formas mediante las cuales estos organismos adquieren

recursos que le permiten financiarse (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

En ese sentido, la Carta Magna ecuatoriana presenta una premisa de vital importancia para este análisis; y es que, respecto a su financiamiento, los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad al artículo 270 estos organismos “generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Teniendo esa información como antecedente, se evidencia que existe una responsabilidad del Estado central, encabezado por la función ejecutiva, con las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; y, contrastado con los hechos que se suscitan en la realidad, la existencia de atrasos constituye a la inobservancia de la norma constitucional, toda vez que este tipo manifestaciones, exhiben un modelo que presentaría fallas que deben de ser analizadas por la academia y los juristas.

Ya que, el motivo principal que obliga a prefectos, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales a protestar es la falta de liquidez que originan los atrasos, provocando a su vez que estas no sólo no puedan emplear esos recursos en la construcción de obra pública y el mejoramiento de los recursos públicos, sino que no puedan llegar a pagar salarios (El Universo, 2023).

Todo esto, denota que existe una crisis en el régimen descentralizado del Ecuador, en el cual los principales mecanismos de financiamiento no están siendo suficientes para su funcionamiento y sostenibilidad propia a nivel administrativo y financiero.

Lo cual, genera una serie de interrogantes relativas a esta problemática, como ¿Quiere eso decir que los gobiernos autónomos descentralizados dependen financieramente de las transferencias provenientes del gobierno central? ¿Los mecanismos presentes en la ley son insuficientes para poder generar recursos propios que les permitan vencer la dependencia?

La existencia de esta problemática afecta directamente en la operatividad de los gobiernos autónomos descentralizados, pero principalmente en los servicios públicos y obras que no llegan producto de los atrasos, generando afectaciones a nivel político y administrativo; pero, los principales afectados son los ciudadanos; que, por culpa de los atrasos en los pagos, ven mermados la materialización de sus derechos fundamentales y acceso a servicios oportunos y de calidad.

Por tal motivo, existe el interés genuino de analizar de manera integral la normativa y la realidad nacional del Ecuador mediante este proyecto de investigación; esto, a efectos de poder comprender las razones que lleven al origen de esta problemática que aqueja a estas instituciones que integran el régimen autónomo descentralizado en el Ecuador, y proponer alternativas reales que la resuelvan, implementando una metodología analítica-cuantitativa, respaldada en un estudio exhaustivo de la norma, la cual será contrastada con los hechos, con la finalidad de proponer soluciones.

7. Objetivos.

7.1. Objetivo general.

Evidenciar la vulneración del principio de autonomía, producto de la dependencia de los gobiernos autónomos descentralizados con las asignaciones presupuestarias provenientes del Gobierno Central.

7.2. Objetivos específicos.

- Explicar desde una perspectiva histórico-jurídica el proceso de descentralización en el Ecuador y el régimen autónomo descentralizado.
- Identificar la normativa relativa al financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Señalar la dependencia de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las asignaciones presupuestarias provenientes del Gobierno Central.

8. Aporte y valor de la investigación.

Este trabajo de investigación busca generar un gran impacto en la sociedad ecuatoriana, principalmente a la comunidad académica y jurídica; puesto que, es deber de las y los abogados analizar las formas en las que el Estado se organiza, cuestionar sus falencias y proponer medidas que contribuyan en la construcción de modelos que garanticen el desarrollo integral de los territorios.

En ese sentido, la coyuntura actual nos obliga a discutir, con una perspectiva integral e histórica, el modelo de descentralización vigente; esto, con la finalidad de proponer soluciones estructurales que fortalezcan el proceso de descentralización en el Ecuador, dotando de mayor autonomía financiera a los gobiernos autónomos descentralizados, permitiéndoles a estas instituciones vencer la dependencia que tienen con las asignaciones presupuestarias que provienen del Estado central.

Para tales efectos, este proyecto de tesis busca generar un análisis global de la normativa que estructuró los modelos de descentralización desde el retorno a la democracia en 1979, y llevó al país a instaurar el régimen de descentralización vigente en el proceso constituyente del 2008; estudiando sus fortalezas y debilidades, tras más de 10 años de vigencia.

Para la realización de la investigación, se implementará metodologías analíticas-cualitativas que analicen la normativa histórica, contrastándola con propuestas que provengan de los organismos técnicos del Estado, con la finalidad de enriquecer este trabajo investigativo, permitiendo la generación de propuestas serias que reformen el modelo de descentralización vigente.

9. CAPÍTULO I: Marco teórico.

9.1. El Estado ecuatoriano y su estructura.

Para analizar el proceso de descentralización en el Ecuador y el modelo implementado en los últimos años por nuestro ordenamiento jurídico, es necesario primero estudiar en su integralidad al Estado ecuatoriano en su conjunto; esto, a efectos de poder generar una radiografía que nos permita identificar las particularidades de la estructura estatal, y cómo ésta juega un rol vital en la pugna de poderes en las instituciones gubernamentales.

En ese sentido, remitiéndose a la Constitución de la República del Ecuador (2008), esta manifiesta que, el Estado ecuatoriano es “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Art. 1).

Haciendo un análisis profundo respecto de este artículo, se puede evidenciar que describe los principios que rigen la estructura orgánica del Estado ecuatoriano, dando la pauta de cómo este debe de erigirse.

No obstante, a efectos de poder sintetizar este estudio, se considera importante conocer exclusivamente los conceptos claves presente en el texto, cómo lo son: el Estado, la república, el gobierno y la descentralización; todo esto, para posteriormente, proceder a generar un análisis a fondo de los conceptos de los gobiernos subnacionales, entendidos para efectos del ordenamiento jurídico ecuatoriano, cómo gobiernos autónomos descentralizados.

9.2. El Estado.

De conformidad a la tesis planteada por Granados (2021), se le debe de considerar al Estado cómo una organización propia de la sociedad; la cual, cuenta con una doble dimensionalidad, siendo estas la jurídica y la política, y cuya finalidad es la dominación ejercida mediante el poder.

De la misma forma, el autor añade que el Estado cuenta con elementos estructurales fundamentales los cuales sirven de cimientos para su andamiaje institucional, los cuales son: el territorio, la población y el gobierno.

En concordancia con lo establecido anteriormente, Kelsen (1982) denomina a estos elementos del Estado cómo dominios de validez, que le otorgan legitimidad para ejercer actos coactivos que obligan a la población en determinado territorio a acatar las disposiciones emitidas a través de regulaciones de carácter normativo; y, en ese sentido, el autor expone que el Estado es una organización política cuyo orden jurídico requiere contar con determinado grado de centralización.

De tal forma que, a lo largo de la historia, se han desarrollado varias formas de Estados, cada uno contando con especificaciones y particularidades propias que han sido tratados y analizados por la doctrina jurídica; y, de conformidad a la Carta Magna ecuatoriana, logramos identificar que el modelo de Estado que se encuentra implementado por el ordenamiento jurídico ecuatoriano es de carácter unitario.

Al momento de hacer referencia a un Estado de esta índole, se le puede considerar cómo aquel que posee un solo núcleo de decisión política; en el cual, se centraliza el poder en funciones – legislativo, ejecutivo y judicial – y órganos centrales (Díaz Reviro, 2018).

Así mismo, Merino Sánchez (2023) determina que este tipo de Estados cuentan con una Constitución única, similar al caso ecuatoriano; y, enmarca al Ecuador cómo un *Estado unitario descentralizado*, concibiéndolo cómo aquel en el cual existe un poder central y zonas que cuentan con poderes administrativos.

Esto, conlleva a que las relaciones de poder en los Estados unitarios se proyecten desde un centro político hacia los territorios que se encuentran comprendidos dentro de su jurisdicción.

A manera de crítica a este tipo de Estados, Caminal (2015) considera que estos se encuentran fuertemente centralizados y concentrados; lo cual, para efectos de la sociedad en la actualidad, no son concebibles, lo que obliga a repensar la organización del Estado en beneficio de los territorios.

En base a todo lo analizado anteriormente, podemos identificar que el Estado es aquella corporación que se encuentra integrada por órganos multicompetentes encargados de ejercer el poder a través de la coacción, con la finalidad de organizar a la sociedad. No obstante, dependiendo de su tipo, este puede llegar a resultar perjudicial para la estructura y autonomía de los territorios, pues su naturaleza es la centralización del poder político desde el núcleo o capital política.

9.3. La República.

En palabras de Gutiérrez-Alviz (1982), la república proviene del término *res publicae* que, proveniente del latín, refiere a la cosa pública o común de todos los individuos y que no es susceptible de la propiedad privada.

En esa línea, Merino Sánchez (2023) expone que la misma es “una forma de gobierno donde la democracia se funde con el Estado de Derecho...” (p. 55). Este

concepto identifica a la república cómo un sistema mediante el cual el gobierno se organiza para el ejercicio de sus funciones y la aplicación del poder, a través de estas.

Y es precisamente por ese motivo que la república nace cómo una manera de contraponerse a decisiones arbitrarias que pueden surgir de un monarca o regímenes totalitarios; restringiendo y limitando el poder del gobernante, instaurando principios republicanos en los ordenamientos jurídicos; entre ellos, la separación de poderes o funciones (Díaz Bravo, 2012).

Por tal motivo, se puede identificar, en base a los criterios anteriores, que la república consiste en una forma de gobierno que delimita las funciones de los poderes del Estado, primando la independencia entre cada uno de estos y la no intervención entre ellas.

Es preciso señalar que, en lo que respecta al caso ecuatoriano, nuestra carta magna divide al sector público en “funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 225).

Esto, obedeciendo a un principio de separación de poderes; el cual concibe, desde una concepción clásica, una organización estatal en la cual, las funciones del Estado estén separadas e independientes una de la otra, propiciando un equilibrio armónico entre estas (Figueroa, 2012).

9.4. El Gobierno.

En esa línea, para efectos de esta investigación, es necesario entender las implicaciones de lo que comprende el gobierno y su diferencia con el Estado; de conformidad a lo que establece Bracamonte (2002), al momento de hacer referencia

al gobierno, debe de entenderse cómo la administración pública a través de la cual se maneja o dirige al Estado.

Otra acepción importante para tener en cuenta es la que hace Jiménez (1974), quien indica que el gobierno es un “sistema orgánico de autoridades, a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico” (p. 24).

De la misma forma, Fernández (2023) establece que el gobierno es un elemento esencial del Estado, el cual ejerce la “conducción, dirección y acción del ente estatal, mediante el ejercicio de las funciones públicas” (p. 43). Adicionalmente, el autor indica que, para entender al gobierno, debe de hacerse desde varios sentidos que son: el político, el orgánico y el funcional; el primero refiere a la acción-efecto de gobernar. Por otro lado, el orgánico concibe al gobierno como esta estructura en la cual se depositan las funciones inherentes al poder público; y, por último, la funcional, que es el ejercicio del poder público mediante las funciones que integran al Estado.

Así mismo, Bobbio (1996) establece que, el deber del gobierno es la observancia de las leyes que legitiman su existencia; esto, mediante el ejercicio del poder coactivo, el cual se materializa mediante la fuerza que es, a final de cuentas, el poder político.

Con la finalidad de poder categorizar al Ecuador dentro de las formas de gobiernos existentes dentro de la doctrina jurídica, Zaidán (2023) determina que el Estado ecuatoriano cuenta con un gobierno presidencialista.

En palabras de Granda Arciniega (2004), el presidencialismo cómo forma de gobierno “consiste en la atribución exclusiva que se le otorga al Presidente de la República para colegislar, legislar, nominar dignidades, controlar la economía nacional, ser la máxima autoridad de la Fuerza Pública y definir y dirigir la política exterior” (p. 83).

Adicionalmente, a criterio de Chalco (2017), la distribución de los poderes en el Ecuador a raíz de la Carta Magna del 2008 otorga una serie de facultades al presidente de la república que afianza un presidencialismo desbordante que se evidencia en su facultad reglamentaria, la reserva de ley en materia económica, etc.

Y, en el tema concerniente a la transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales, el COOTAD (2010) establece en su artículo 190 que el organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria para el ejercicio fiscal de cada año, las transferencias que le corresponde a cada gobierno autónomo descentralizado.

Por tal motivo, se puede evidenciar que la forma del gobierno ecuatoriano centraliza el poder en la figura del presidente, quien ejerce el control de la función ejecutiva; y que, dentro del desenvolvimiento y ejercicio de sus funciones, guarda bajo su figura un alto control sobre las instituciones públicas, incluso aquellas que la ley consagra como independientes y autónomas.

Una conceptualización que fortalece las definiciones anteriormente mencionadas es la brindada por Cabanellas de Torres (2005) en la cual describe al gobierno cómo el conjunto de ministerios, los cuales integran colectivamente la

función ejecutiva; y, adicionalmente, establece así mismo que el gobierno es la dirección o administración del Estado.

En ese sentido, se refuerza la noción de que, al hablar de un gobierno, se identifica la existencia de un ejercicio ejecutivo que direcciona la administración pública; evidenciando que la misma, a diferencia de otras funciones tradicional del Estado cómo lo son la legislativa o la judicial, es aquella que se encarga del direccionamiento de la política pública.

9.5. La Descentralización.

Según Suing (2013) la descentralización se la conoce como “la transferencia de competencias y atribuciones desde el nivel central hacia niveles subnacionales o la propia institucionalidad del gobierno central en sus niveles subordinados” (p. 106). El autor, argumenta su posición indicando que la finalidad de esta es mejorar la prestación de servicios públicos y la gestión de las competencias públicas, en beneficio de la ciudadanía.

De igual manera, Sayagués (1974) al referirse a la descentralización, la concibe cómo aquel traspaso de atribuciones respecto de administración a los entes descentralizados; estableciendo que no son jerárquicamente dependientes del gobierno central o función ejecutiva, toda vez que estos organismos cuentan con autonomía administrativa.

La finalidad de esta obedece a la necesidad de “optimizar los recursos públicos y lograr un mayor empoderamiento de los actores territoriales en su propio desarrollo” (Barra, Díaz & López, p. 211).

Por ende, la descentralización corresponde a una política pública con la que los Estados cuentan para poder fortalecer a los territorios que, dentro de la unidad del Estado, cuentan con la suficiente autonomía y recursos para la gestión de su propio desarrollo.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico también brinda un concepto respecto a la descentralización, concibiéndolo cómo una actividad en la que el Estado debe de incurrir; la cual, “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD, 2010, Art. 105).

Ante lo expuesto, la descentralización debe de ser concebida como un proceso de carácter progresivo en el cual, participan dos actores denominados regímenes, uno de carácter dependiente y otro de carácter autónomo, el primero haciendo alusión al estado central que delega determinada competencia, y el segundo refiere a los entes que integran los gobiernos subnacionales que la reciben (Consejo Nacional de Competencias, 2016).

Toda la información recabada permite identificar que la descentralización corresponde al proceso mediante el cual el Estado central traslada de manera progresiva, continua y definitiva, competencias específicas a organismos subnacionales descentralizados; con la finalidad de evitar de que las funciones del poder público se centralicen en el organismo central, brindando poder y autonomía a los territorios en el proceso, fortaleciendo a los territorios y garantizando que los

recursos públicos puedan llegar de manera eficaz a los lugares más alejados del centro político o capital.

Sin embargo, es importante no confundir este concepto con la desconcentración, el cual corresponde al “mecanismo por el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública” (Gallo, 2011, p. 67).

En ese sentido, Quiroz, Gallegos & Celi (2021) coincide que tanto la desconcentración y la descentralización tienen por característica principal el traslado de competencias; la diferencia radica en que estas “se trasladan algunas funciones a unidades administrativas subordinadas, sin dotarles de personería jurídica, su fin primordial es la descongestión de funciones” (p. 82).

En base a ello, se puede identificar que, mientras la descentralización corresponde a un proceso autonómico que traslada competencias a entidades que son autónomas del Estado central; por otro lado, la desconcentración corresponde al ejercicio administrativo que traslada competencias dentro de la misma institución.

Es preciso señalar que, la Carta Magna ecuatoriana concibe a la descentralización como uno de los principios que rigen a la administración pública, estableciendo como deber primordial del Estado el promover y fortalecer un proceso autonómico que garantice el desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio nacional (CRE, 2008).

Es decir, la norma constitucional y aquella que deriva de la misma, reconocen a la descentralización más allá de un simple proceso burocrático, sino como una herramienta que permite impulsar el desarrollo en todo el territorio nacional de

manera integral, obedeciendo a principios de equidad y solidaridad, acercando la administración pública a la ciudadanía (COOTAD, 2010).

Por tal motivo, aparecen instancias gubernamentales que, son las protagonistas en los diferentes procesos de descentralización en el mundo, las cuales son internacionalmente denominadas como gobiernos subnacionales; sin embargo, este proceso requiere del compromiso y participación de las diferentes funciones del Estado y la descentralización de los recursos, para asegurar su éxito.

9.5.1. Descentralización fiscal.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993) la descentralización fiscal acontece en el momento en que “las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central” (p. 8).

En ese sentido, Suing (2013) plantea una doble dimensión de la descentralización fiscal, enmarcándose esta en la transferencia de recursos provenientes del presupuesto del Estado central y el sistema impositivo de los gobiernos subnacionales.

Por ende, podría concebirse a la misma como un tipo de descentralización, el cual corresponde al proceso de traslado de competencias fiscales al régimen subnacional, dotándoles de competencias fiscales (recursos y herramientas financieras) que les permitan desenvolverse en su gestión.

Llevado al campo de las políticas públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014) identifica que la descentralización fiscal se enfoca

en procesos que busquen dotar de mayor autonomía financiera que fortalezca la facultad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados, un idóneo sistema de transferencias, reglas respecto del endeudamiento subnacional y la determinación de asignaciones presupuestarias por cada nivel de gobierno, de acuerdo a sus responsabilidades y competencias.

Es preciso indicar, que la descentralización fiscal no debe confundirse con la dotación de mayor autonomía administrativa para los gobiernos subnacionales, toda vez que la misma es objeto de otro tipo de descentralización denominada descentralización fiscal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993).

9.6. Gobiernos subnacionales.

En la dinámica pública, los gobiernos subnacionales ejercen un rol vital en los Estados contemporáneos, pues los mismos tienen por función la gestión del territorio que gestionan, siendo el máximo organismo de expedición y ejecución de políticas públicas asignadas por el ordenamiento jurídico de cada nación (Pattberg & Stripple, 2008).

Por tal motivo, se entiende que estos organismos ejercen sus funciones dependiendo de su circunscripción, fungiendo de “gobierno por debajo del nivel nacional (o central) y abarca por lo tanto sectores del gobierno estatal y local” (Boex, 2013, p. 5).

De conformidad al Banco De Desarrollo de América Latina y el Caribe (s.f.) el ecosistema subnacional se encuentra integrado por los gobiernos subnacionales; incluyendo dentro de esta denominación a los gobiernos locales y regionales, a las

cuales se le asignarán competencias que le permitirán realizar la gestión de sus territorios.

Con base en la información recogida, los gobiernos subnacionales deben ser comprendidos cómo entidades de derecho público que ejercen funciones de gobierno con que gozan de autonomía y competencias propias; los cuales son jerárquicamente inferiores al gobierno central y que, de acuerdo con su tipo, administran determinada jurisdicción territorial, ya sea regional (estado o provincia) o local (municipalidad, alcaldía, municipalidad o cantón).

En el contexto ecuatoriano, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) contempla que los gobiernos subnacionales en el Ecuador corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales administran el territorio en cada una de las circunscripciones territoriales, las cuales son: regiones (gobiernos regionales), provincias (gobiernos provinciales), cantones o distritos metropolitanos (municipios) y parroquias rurales (gobiernos parroquiales). Es preciso indicar que en la actualidad los gobiernos regionales aún no se han constituido en el Ecuador; por lo tanto, el gobierno subnacional de mayor rango corresponde a los gobiernos provinciales o prefecturas, los cuales ocupan la denominación de gobierno intermedio.

Respecto al concepto de gobiernos intermedios – o también conocidos como gobiernos regionales – corresponden a la instancia intermedia que se sitúa entre el municipio y el Estado (Baroja & Lasso, 2017); es decir, corresponde a aquellos organismos que se sitúan entre la unidad central y la unidad jerárquicamente inferior del régimen descentralizado. En el Ecuador, estos organismos son tradicionalmente

conocidos como gobiernos provinciales o prefecturas, los cuales poseen competencias relativas a la vialidad, la gestión ambiental y el desarrollo del sector agropecuario que se encuentra en los sectores rurales de los cantones que integran la provincia que estos administran.

Por otro lado, los gobiernos locales – también entendidos como gobiernos municipales – son concebidos como “la entidad territorial que está a cargo del territorio municipal o municipio, éste goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites convenidos por la Constitución y las leyes de descentralización de cada país” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s.f.).

Por tal motivo, se entiende que los gobiernos intermedios pertenecen a un nivel de gobierno superior a los gobiernos locales, toda vez que el territorio sobre el cual ejercen sus competencias abarca otras circunscripciones; al igual que el caso ecuatoriano, en el cual una provincia se encuentra conformada por cantones, y un cantón se encuentra conformado por parroquias urbanas y rurales.

Sin embargo, al hacer referencia a niveles superiores, esto no quiere decir que los gobiernos intermedios o provinciales puedan ejercer influencia alguna sobre aquellos de índole local o cantonal; toda vez que se la naturaleza de la descentralización es dotar de autonomía a los gobiernos subnacionales, en sus diferentes dimensiones, conforme al modelo de descentralización vigente.

9.7. Modelo de Descentralización.

Para hacer alusión de un modelo de descentralización, es necesario primero poder conceptualizar los modelos normativos en general; y, en ese sentido, se

entiende que los mismos corresponden al “conjunto de leyes, decretos, resoluciones, instrucciones o procedimientos establecidos en la organización, que permiten que su operación se realice conforme a lo planeado en las organizaciones” (Esguerra, Lozano, Villamizar & Acevedo, 2016, p. 13).

Relacionando este concepto con las definiciones establecidas anteriormente acerca de la descentralización, se entiende por modelo de descentralización al conjunto de preceptos, normativa y procedimientos que rigen el régimen de descentralización en un país. En ese sentido, analizando el modelo de descentralización ecuatoriano, Batallas (2013) identifica que el mismo abarca la división político-administrativa del territorio, la normativa secundaria, el sistema de competencias y la descentralización fiscal.

De la misma forma, Tello & Lucio (2019) también analizan la descentralización en el Ecuador, dividiendo su estudio en la división política en la cual el país organiza su territorio, y el proceso de transferencia de las competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno.

Es decir, un modelo de descentralización abarca de manera integral las diferentes aristas del proceso autonómico de un país, desde la forma en que el territorio nacional se organiza a partir de la norma constitucional; y como la normativa infraconstitucional estructura el régimen de competencias y las finanzas del Estado.

Sin embargo, es preciso indicar que, en el caso ecuatoriano, la actual constitución juega un rol vital al momento de la organización del modelo de descentralización, toda vez que desde la norma constitucional se establecen los

montos que se deberán de asignar a los gobiernos autónomos descentralizados y la división de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Esto, se puede identificar como producto de la corriente neoconstitucionalista que en su momento experimentaba Latinoamérica; en la cual, se constitucionaliza el ordenamiento jurídico y las políticas públicas (Celi, 2017).

Por tal motivo, desde la normativa constitucional se determinan montos que obligatoriamente tienen que destinarse para las instituciones que integran el régimen descentralizado, denominadas asignaciones presupuestarias, las cuales constituyen un “un instrumento que permite planificar, organizar, dirigir y controlar cada uno de los recursos del Estado, el mismo debe cumplirse de manera obligatoria con el fin de gestionar y programar los ingresos y egresos para el adecuado financiamiento público” (Mendoza, Loor, Salazar & Nieto, 2018, p. 314).

En ese sentido, el modelo de descentralización actual en el Ecuador es en gran medida producto de la tendencia neoconstitucionalista, en la cual el sistema organizacional descentralizado, el régimen de competencias y la política fiscal se constitucionaliza, significando una obligación perpetua de los gobiernos el respetar y hacer cumplir dichas disposiciones, desarrollando desde la norma secundaria lo que desde la Carta Magna se establece.

9.8. Principios generales.

Sobre los principios jurídicos, es necesario indicar que los mismos corresponden a “todos aquellos conceptos fundamentales y preceptos básicos y elementales que inspiran la conciencia y el sentido jurídico” (Vintimilla, 2010, p. 52).

En ese sentido, el autor indica la relación de los mismos respecto de los sistemas

normativos, informándolos respecto de la forma de proceder respecto de la organización de instituciones de derecho, denominándose “principios sistemáticos del derecho positivo”.

En ese sentido, la descentralización en el Ecuador, de conformidad al artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), se inspira de los principios de unidad, coordinación, subsidiariedad y equidad territorial; las cuales son vitales para el entendimiento del andamiaje institucional del modelo de descentralización implementado actualmente en el Ecuador.

Respecto al principio de unidad establecido por la normativa aplicable a la descentralización en el Ecuador, indica que la misma tiene una serie de dimensiones, las cuales son: la normativa (acatamiento de la constitución y de las leyes de la república), territorial (velar por la no separación del territorio ecuatoriano), la económica (un único orden económico y social que prime la redistribución solidaria de los recursos) e igualdad entre sujetos (igualdad en el trato); en ese sentido, la ley es consciente de la amplitud del principio de unidad, consagrándose como la relación existente de las normas que integran el ordenamiento jurídico y que se derivan de las disposiciones y preceptos constitucionales, obedeciendo a la unidad normativa y del Estado mismo (García, 1998).

De igual manera, respecto al principio de coordinación – al cual se lo enlaza con el principio de corresponsabilidad -, la acepción que nuestro ordenamiento jurídico posee del mismo, establece que los diferentes niveles de gobierno tienen “responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones

territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 3, núm. c).

En ese sentido, la normativa expresa la necesidad de que los diferentes entes del régimen descentralizado trabajen de manera conjunta, articulada y coordinada para la realización de determinadas actividades en beneficio de la ciudadanía.

Por tal motivo, doctrinalmente se la identifica como coordinación administrativa; la cual, en un contexto en el que instituciones con autonomía decisoria, se ven en la necesidad de concurrir en determinada actividad, requiriendo de cierto nivel de comunicación entre administraciones, funcionando como garantía de la eficacia en la relación de estas, para alcanzar objetivos en beneficio de la ciudadanía (Barrachina, 1992).

Adicionalmente, se encuentra el principio de subsidiariedad, el cual es recogido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano como aquel que privilegia la “gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 3, núm. d).

La existencia de este principio establece que el gobierno central no podrá ejercer competencias que puedan ser cumplidas por los niveles de gobierno que pertenezcan al régimen descentralizado, según les corresponda; sin embargo, se acepta el ejercicio supletorio y temporal de determinadas competencias por parte de

otro nivel de gobierno sólo en caso de que existan paralizaciones, desastres, deficiencias u omisiones en la gestión y prestación de servicios.

Acerca de este principio, Achá (2013) indica que el principio de subsidiariedad existe como “garantía contra reivindicaciones desmedidas de competencias por parte de los niveles superiores de poder” (p. 20); estableciendo que les permite a los gobiernos descentralizado de un nivel superior, asumir funciones de manera excepcional cuando el bienestar general se vea amenazado.

Por último, se encuentra el principio de equidad territorial, el cual se encuentra recogido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), como la garantía de desarrollo equilibrado de todos los territorios que integran al Ecuador con una perspectiva integral.

Expandiendo el concepto ubicado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, Cárdenas, Escobar & Gutiérrez (2020) identifican a la equidad territorial como el principio que estructura “una configuración espacial que aseguraría a todos las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad” (p. 2).

En ese sentido, los principios principales que rigen la descentralización en el Ecuador pretenden instaurar un modelo autonómico que guarde la unidad normativa, institucional y territorial del Estado; sin embargo, también busca implementar un régimen en el cual se garantice el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos, reconocidos por la Carta Magna como derechos.

No obstante, existe un aspecto que exige de un análisis aún más exhaustivo en lo que respecta a la descentralización del Estado y el ordenamiento territorial del mismo, el cual corresponde a la autonomía local.

9.9. Autonomía.

En lo que a descentralización se refiere, la autonomía local es el eje sobre el cual se desarrolla cualquier proceso autonómico en el mundo; en ese sentido, es de vital importancia indicar que el mismo en extremo complejo no solo en cuanto a su tratamiento, sino también en sus dimensiones.

Por tal motivo, Ojeda (2007) al estudiar a la autonomía local, identifica que los sistemas normativos tratan a la misma como una institución jurídica, una garantía institucional en favor de las corporaciones descentralizadas y un principio constitucional.

En primer lugar, como principio constitucional, debe de ser comprendida cómo los elementos normativos que “exponen valores ético-políticos o proposiciones de carácter técnico-jurídico, vinculados a aspectos vitales del Estado” (García, 2003, p. 192).

Relacionando este precepto con las normas de nuestra Carta Magna, se identifica que la autonomía, identificada como un elemento central de la descentralización, aparece implícitamente en el primer artículo de la Constitución, estableciendo que el ejercicio de gobierno se realiza de manera descentralizada (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esto, evidencia el valor vital y estratégico que juega la descentralización para el Ecuador, pues esta significa como una obligación que permite el desarrollo estratégico de la nación.

Por otro lado, como institución jurídica, hay que entender que el concepto de este refiere al término que describe “al conjunto de normas jurídicas que en forma abstracta y orgánica, regula una especie de relación o situación jurídica prevista por el legislador como típica” (Reyna, 2014, p. 7). El autor desarrolla el concepto, indicando que este corresponde al resultado de destinar normativa para la edificación de una realidad en la sociedad.

Por tal motivo, la institución de la autonomía local, de acuerdo a la norma constitucional y secundaria, se cimienta a partir de los preceptos de nuestra Carta Magna con las dimensiones de la misma, y con la estructuración del régimen de competencias y del establecimiento de preasignaciones presupuestarias que no solo organicen el régimen descentralizado, sino que también lo proteja.

En lo que refiere a las garantías institucionales, debe entenderse que las mismas corresponden a disposiciones jurídicas que “protegen instituciones que se presentan en el momento constituyente ya conformadas y bien definidas por sus rasgos característicos” (Esteve, 1991, p. 127).

En ese sentido, Zavala indica que la función de estas corresponde a funcionar como “tutela, una protección o una defensa. Lo garantizado, esto es, su objeto es la autonomía local y su finalidad es la subsistencia de esa autonomía” (2003, p. 173).

De igual modo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) recoge a la autonomía como una garantía en favor de los gobiernos autónomos descentralizados, indicando que “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera

propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República” (Art. 6).

Por tal motivo, se evidencia que la autonomía local como garantía institucional permite tutelar la autonomía local en beneficio de las instituciones que integran el régimen descentralizado, protegiéndolas de amenazas como lo pueden ser la incidencia del gobierno central en la toma de decisiones, la pérdida de autonomía o demás cuestiones que pongan en peligro la operatividad del ejercicio de la gobernanza.

En concordancia con aquello, la Carta Europea de la Autonomía Local (1985) define a la misma cómo “el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Art. 3, núm. 1).

En sintonía con el tratado europeo citado, el ordenamiento jurídico ecuatoriano recoge esos postulados, indicando que:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 5).

Para entender el fenómeno jurídico producto por el cual nuestro ordenamiento jurídico recoge la garantía institucional para garantizar la autonomía de los gobiernos locales es de vital importancia recoger lo que indica Sosa (1989), quien establece que “la garantía institucional es una técnica que permite proteger a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales” (p. 16).

En ese sentido, en el ejercicio de construcción de los regímenes de descentralización, a efectos de poder ubicar las garantías institucionales en el ordenamiento jurídico, se suele determinar que las corporaciones descentralizadas son sujetos de derechos, o que la autonomía es un derecho de estas; esto, toda vez que sirve de mecanismo de protección que permite proteger a estos organismos y a la institución de la autonomía como un valor constitutivo del Estado, resguardándolas frente a la relación asimétrica de poder que estas tienen frente al poder que concentra el gobierno central.

Esto puede interpretarse a la luz de la Sentencia No. 282-13-JP/19 toda vez que la misma indica que la obtención de sujeto de derechos es propia de la dignidad de las personas, así como la titularidad sobre estos; concluyendo que el Estado y sus distintos órganos son los entes llamados a su tutela (Corte Constitucional Ecuador [CCE], 2019).

En ese sentido, la Sentencia 462-12-EP/19 establece que la autonomía se encuentra recogida en la constitución como un principio orgánico que organiza al

Estado ecuatoriano; estableciendo que esta no se constituye en un derecho de los gobiernos autónomos descentralizados, ni de sus representantes (CCE, 2019).

De igual manera, se identifica cómo el ordenamiento jurídico ecuatoriano divide la autonomía local en tres diferentes dimensiones que, en principio, se identifica que las tres poseen una relación horizontal entre sí.

9.9.1. Autonomía Política.

Describiendo la autonomía, Marienhoff (1993) expresa que la misma “denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación” (p. 169).

En ese sentido, Calvopiña (2021) establece que la autonomía política corresponde a la facultad de los gobiernos subnacionales “para darse leyes a sí mismos y otorgarse propias autoridades, con independencia de entes externos, conlleva ciertos elementos implícitos como la posibilidad de la población de elegir o designar las autoridades” (p. 5).

De igual manera, Lazo (2007) indica que la autonomía política es el traslado de facultades ejecutivas y legislativas a los organismos que integran un el régimen autonómico, independiente del poder central de la nación; así como el respeto para que estas puedan ejercerlas libremente, dentro del marco de la ley y sus competencias.

Por lo tanto, se puede establecer que la autonomía política corresponde a la facultad de los gobiernos que integran el régimen de descentralización de una nación

para poder autodeterminarse, pudiendo desarrollarse acorde a procesos propios acorde a la normativa que estas instituciones expidan.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico establece un concepto sobre la autonomía política, el cual concuerda con las acepciones recabadas anteriormente; no obstante, establece la forma mediante la cual esta se expresa, estableciendo que la misma se manifiesta “en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 5).

Por tal motivo, se entiende que el Estado ecuatoriano, a través del ordenamiento jurídico secundario, la considera como la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados de poder tomar decisiones y poder adoptar políticas públicas a partir de decisiones que provengan del ejecutivo o del órgano legislativo de cada institución.

9.9.2. Autonomía Administrativa.

Según Mostacero (2006), la autonomía administrativa se la identifica cómo “la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultades normativas para regular esos temas” (p. 6).

De igual manera, la sentencia C-1051/01 define a la autonomía administrativa cómo “la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución

de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades” (Corte Constitucional Colombia [CCC], 2001).

En base a la información recogida, se puede identificar que la autonomía administrativa puede considerársela como la facultad de las administraciones locales para poder gestionarse de manera interna para desarrollar sus competencias, sin ningún tipo de intervención.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico ecuatoriano acoge la autonomía administrativa en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados, reconociéndola como “el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 5).

De tal forma, en el Ecuador, la ley otorga la facultad a los gobiernos autónomos descentralizados el poder gestionar los recursos naturales que se ya sea de forma directa o delegada; así como de poder gestionar su talento humano como este mejor considere.

9.9.3. Autonomía Financiera.

Según Del Mar (2008), la autonomía financiera tiene un carácter instrumental, indicando que se la define como “la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir libremente el desarrollo y organización de su actividad de obtención de ingresos y de realización de gastos” (p. 251).

Así mismo, acerca de la dimensión financiera de la autonomía, Rebolledo (2008) establece que, en un principio, la autonomía consiste en la facultad de poder

dirigirse a partir de las decisiones propias que se toman; por tal motivo, la autonomía financiera “consiste en administrar sus recursos financieros de la forma que más les convenga y se adapte a sus necesidades, procurando siempre estar dentro de los lineamientos legales” (p. 135). Por tal motivo, el autor establece que, entre mayor cantidad de recursos cuenten, se pueden considerar más autónomos.

En tal sentido, Benalcázar (2016) destaca la importancia de esta, estableciendo que la misma es una exigencia de la descentralización, ya que “sería ilusorio pretender que las autoridades locales atiendan las necesidades de sus colectividades sin contar con recursos propios para atender el gasto público de sus circunscripciones” (p. 31).

Por tal motivo, se la puede considerar que la autonomía financiera consiste en la facultad de los gobiernos subnacionales de poder organizar y administrar los recursos que generan y perciben desde el gobierno central, con la finalidad de realizar las actividades que les corresponden de conformidad con la ley.

De igual manera, la Carta Europea de la Autonomía Local (1985) establece que las corporaciones locales requieren de recursos proporcionales a las competencias que la ley les prevé, estableciendo la necesidad de que estas cuenten con mecanismos de protección; entre ellos, establece la necesidad que estas puedan “disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local” (Art. 11).

En ese sentido, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, define a la autonomía financiera como:

El derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 5)

Analizando la disposición normativa, se puede evidencia que la normativa ecuatoriana establece principios respecto de los recursos provenientes del Gobierno central, indicando que esos montos deberán de percibirse de manera automática, oportuna y predecible, aludiendo que estos deberán de asignarse en un periodo de tiempo oportuno y diligentemente; por otro lado, indica que estos recursos deberán de transferirse de manera directa y sin condiciones, protegiendo a los gobiernos autónomos descentralizados de cualquier tipo de extorsión o represalia dentro de la esfera política, pretendiendo limitar el poder del Estado central sobre la influencia que pudiera llegar a generar hacia estas instituciones.

10. Capítulo II: Marco metodológico, normativo y documental.

10.1. Metodología de la investigación.

Dentro del proceso de generación de conocimientos, es de vital importancia el establecer técnicas y procedimientos para la resolución de problemas y formular hipótesis; por tal motivo, Azuero (2018) establece que, la importancia del marco metodológico en la elaboración de un trabajo científico radica en “el resultado de la aplicación, sistemática y lógica, de los conceptos y fundamentos expuestos en el marco teórico” (p. 113).

Este, según Tamayo (2003), tiene la finalidad de conseguir información relevante que será posteriormente contrastada con las hipótesis planteadas previamente en las problemáticas que originan la investigación, con el objetivo de “entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento” (p. 37).

Por esa razón, dentro del marco metodológico de este proyecto de investigación, es de vital importancia establecer mecanismos que evidencien la problemática de la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias provenientes del Estado central, y, reflejándose en cifras como la misma afecta a su autonomía y la administración local.

10.1.1. Métodos empleados.

El método empleado para la realización de este proyecto de investigación corresponde a un método mixto, integrado por componente un analítico-interpretativo, el mismo que se realizará hacia la normativa ecuatoriana e informes emitidos por entidades públicas ecuatorianas como el Banco Central y el Consejo Nacional de Competencias y entrevistas.

El hacer referencia al método cualitativo, según Hamui-Sutton (2013), corresponde a un mecanismo de producción de conocimientos cuya particularidad reside en “la combinación de la perspectiva cuantitativa (cuanti) y cualitativa (cuali) en un mismo estudio” (p. 212).

Desde ese punto de vista, la autora indica que este tipo de métodos permite dar profundidad a los diferentes análisis que se realicen, producto de la fusión de componentes investigativos, subsanando sus limitaciones y permitiendo fortalecer las diferentes tesis que se planteen.

Sumado a ello, esta investigación requiere también de un análisis sólido; en consecuencia, se requerirá de un enfoque analítico, el cual corresponde al “camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos” (Lopera, Ramírez, Zuluaga & Ortiz, 2010, p. 18).

En ese sentido, los elementos constitutivos del modelo de descentralización son: el ordenamiento jurídico (competencias, política fiscal y recursos financieros), los recursos (transferencias); lo cual se contrastará con el rendimiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

Por tal motivo, este trabajo investigativo requerirá de la recopilación del cuerpo normativo aplicable a los organismos descentralizados en el Ecuador, para posteriormente generar una serie de apreciaciones (componente cualitativo); y, por otro lado, recoger datos numéricos y estadísticos oficiales de los organismos financieros y de control respecto de las transferencias provenientes del gobierno central y el desempeño fiscal de los gobiernos autónomos descentralizados

(componente cuantitativo), para evaluar el modelo de descentralización actualmente instaurado.

Posterior a realizar el análisis respectivo, se procederá a una fase de interpretación de los datos obtenidos; el enfoque interpretativo en esta investigación consistirá en inferir los significados de los fenómenos que ocurren en la realidad (Durán, 2021).

Es decir, el análisis de los datos que se obtendrán permitirá interpretarlos y generar a partir de ahí críticas al modelo de descentralización actual; las cuales, constituirán las conclusiones y recomendaciones de este trabajo académico.

10.2. Marco Normativo.

10.2.1. Antecedentes históricos.

Es inadmisibles hacer un análisis de la normativa en materia de descentralización en el Ecuador sin previamente realizar un recorrido histórico, más aún teniendo en mente que nuestro país sufrió un inédito proceso constituyente entre los años 2007 y 2008; no obstante, para poder generar un análisis completo de las reformas que incluiría la nueva Carta Política ecuatoriana, es necesario poder reflexionar sobre el ordenamiento jurídico previo en materia de autonomías y descentralización.

En primer lugar, es necesario indicar que en lo referente a como el Ecuador ha venido ordenando su territorio, este mantiene una tradición histórica respecto de su división político-administrativa, manejándose bajo el modelo de provincias, cantones y parroquias; la cual, se ha sostenido en nuestro ordenamiento jurídico desde el

retorno a la democracia en las constituciones de 1979 y 1998, incluso encontrándose en las cartas políticas previas.

En ambas, se contempla la existencia del régimen seccional autónomo integrado por el Consejo Provincial y Concejos Municipales, liderados por sus prefectos y alcaldes, no sería sino hasta la entrada en vigor de la Constitución Política del Ecuador de 1998 en la cual las juntas parroquiales pasarían a integrar el régimen; no obstante, algo en lo que ambas cartas políticas concuerdan es en el reconocimiento de la autonomía de estos organismos, consagrando la tridimensionalidad de la autonomía reconocida en favor de estas instituciones, siendo económica, funcional y administrativa (Constitución Política del Ecuador, 1979).

Adicionalmente a esta realidad, desde el retorno a la democracia hasta la el proceso constituyente de 2007, los modelos de descentralización implementados se verían caracterizados por la dispersión normativa relativa a las leyes que regían a las entidades que en aquel entonces integraban el régimen seccional autónomo en el Ecuador, existiendo: la Ley de Régimen Municipal de 1971, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2005, la Ley Orgánica de Régimen Provincial de 2001, la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales del año 2000, Ley de Modernización del Estado de 1993, el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997, por dar unos ejemplos. No obstante, un hito en lo relativo a la descentralización fiscal en beneficio de las entidades adscritas al régimen seccional autónomo en el Ecuador es el reconocimiento a favor de las alcaldías, prefecturas y juntas parroquiales, el participar del 15% del Presupuesto General del Estado, incorporado vía reforma constitucional en el 2006, habiendo sido previamente

una ley denominada Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, aprobada en 1997 (Suing, 2013).

Todo esto, evidencia dos aspectos positivos que son cruciales para el análisis del ordenamiento jurídico previo al proceso constituyente del 2008, siendo que: 1) Se incluían nociones de autonomía en favor de las entidades que integran el régimen seccional autónomo, junto a la tridimensionalidad del referido principio, materializándose en la capacidad de generar recursos propios y el que estas instituciones perciban recursos provenientes de las rentas estatales; y 2) Ya a inicios del nuevo milenio, se incorporó a nivel constitucional los porcentajes de participación de las rentas estatales que deben ser asignadas en favor de los gobiernos seccionales autónomos, brindando seguridad jurídica, beneficiando a la administración pública de estas entidades, y cumpliendo el principio de predictibilidad respecto de los recursos que estas requieren para su funcionamiento, quintándole a los actores políticos el manejo discrecional de la cantidad del recurso asignado.

No obstante, el modelo de descentralización previo reflejaba algunos aspectos que requerían ser analizados, toda vez que se evidenciaban aspectos que revelaban la debilidad del proceso de descentralización en el Ecuador hasta en aquel entonces, como: 1) la evidente dispersión normativa, dividida en diferentes cuerpos legales para cada nivel de gobierno, y otras específicas para el proceso de descentralización del Estado ecuatoriano y su modernización, derivando en una desarmonización que edifica un modelo de descentralización que no brinda claridad; 2) Si bien se denomina a los gobiernos seccionales autónomos como los principales actores de la descentralización, la normativa constitucional establece que la función ejecutiva es la

encargada de estructurar y organizar el proceso de delegación de competencias en favor de los gobiernos seccionales autónomos, lo cual en la práctica hace que el poder ejecutivo, de entre todas las competencias que concentra, tenga que adicionalmente estructurar el método mediante el cual se descentralizará el Estado ecuatoriano, sin necesariamente generar o concebirse una entidad específica para tales efectos; y 3) El régimen de competencias en las cartas políticas ecuatorianas a duras penas hacían alusión a aquellas que eran específicas de la función ejecutiva, especificándose que las mismas eran indelegables para las entidades que integraban el régimen seccional autónomo, delegándose al Congreso Nacional, organismo de la función Legislativa en aquel entonces, la potestad de desarrollar el régimen de competencias mediante la ley, sin especificar a nivel constitucional principios como coordinación o cooperación.

Un aspecto adicional que debe ser analizado, corresponde a la forma mediante la cual se financiaban los organismos seccionales, pues parte de la dispersión normativa que sufría el régimen de descentralización ecuatoriano se evidenció en la forma en la cual la legislación calculaba el financiamiento de los gobiernos seccionales autónomos en el Ecuador, existiendo el FODESEC, el FONDEPRO y, la ley más importante en esta materia, la denominada Ley del 15% (Banco Central del Ecuador, 2015).

De conformidad a esta ley, se debía destinar el 15% del Presupuesto del Gobierno Central que constituirían el Fondo de Descentralización, montos que eran distribuidos en un 70% a favor de los municipios, y un 30% a favor de los consejos provinciales, cuyas transferencias debían realizarse dentro de los 10 primeros días de cada mes de manera automática, sin necesidad de una disposición administrativa

expresa por parte de la máxima autoridad, estableciendo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas del cumplimiento de esta norma, abriendo la posibilidad de los gobiernos seccionales el poder demandar su incumplimiento (Ley Especial De Distribución Del 15% Del Presupuesto Del Gobierno Central Para Los Gobiernos Seccionales, 1997).

Por último, el Banco Central del Ecuador reconoce que, a parte de la ley del 15%, existían varias leyes que manejaban montos poco significativos de aplicación para todos los gobiernos seccionales a partir de la FODESEC y FODEPRO, y varias leyes que a juicio de esta institución tienen “carácter discriminatorio y muchas de ellas no guardan coherencia entre sí, menos aún con el sistema nacional de administración financiera pública” (2015, p. 26).

Adicionalmente, uno de los problemas en aquella época que el Banco Central logró evidenciar fue que “en el año 2005 los municipios considerados pequeños, su dependencia alcanza un porcentaje del 69%, los municipios más grandes su dependencia es del 33%” (2010, p. 57).

Por último, existe un interesante fenómeno político y social que experimentaría América Latina de manera general en la década de los 80, del cual el Ecuador no sería la excepción, estudiado por Carrión al cual denominaría municipalización, proceso que consolidaría a los niveles de gobierno local e intermedio, pues estos “se democratizan y se convierten en el poder local por excelencia” (2019, p. 242).

El autor fundamenta lo expresado indicando que, en un escenario en el cual muchas de las naciones latinoamericanas regresarían a la democracia, con la

celebración de elecciones y la reestructuración de las competencias de los entes subnacionales; revolucionando la forma mediante la cual se articulaban las relaciones entre lo nacional y lo local; esto, produjo un escenario en el cual los municipios se convirtieron en el gobierno más cercano a la población y en la instancia institucional más representativa de los intereses ciudadanos.

10.2.2. Proceso Constituyente 2007-2008.

Aprobada la convocatoria a una Asamblea Constituyente impulsada en el 2007 por el aquel entonces presidente, el Econ. Rafael Correa Delgado, se daría paso a un proceso histórico para la vida republicana en nuestra nación desde el retorno a la democracia, con la finalidad de transformar nuevamente el Estado Ecuatoriano, y evidentemente la descentralización no estaría por fuera del campo del análisis (El País, 2007).

Todos los aspectos previamente enunciados serían considerados para estructurar lo que sería el nuevo modelo de descentralización del Ecuador que pasaría a ser discutido por los legisladores constituyentes en aquella época.

La reforma estructural del Estado ecuatoriano abarcaría la instauración de un nuevo modelo, iniciando con un cambio de denominación de este, dejando atrás el régimen seccional autónomo que se mantuvo vigente durante las constituciones de 1979 y 1998, inaugurándose el régimen autónomo descentralizado que junto a sus reformas marcaría un punto de inflexión para la descentralización y organización político-administrativa del territorio ecuatoriano.

En cuanto a las nuevas normas que pasarían a regir el régimen de descentralización ecuatoriano, y a estructurar el modelo de descentralización que se

planteaba instaurar, se encontraban detalladas en el quinto título de la nueva Constitución; en la cual, se detallan: los principios generales, la organización del territorio y los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales corresponden a la denominación local de gobiernos subnacionales. Sin embargo, a diferencia de las anteriores Cartas Políticas desde el retorno a la democracia, la nueva Constitución sería bastante clara en lo referente al establecimiento del régimen de competencias y de los recursos económicos y financieros que manejarían los gobiernos autónomos descentralizados.

Respecto a ésta última, los constituyentes implementarían la decisión en materia económica más importante en beneficio de los gobiernos subnacionales en la historia del Ecuador, estableciéndose en el artículo 271 de la Carta Magna que estos participen “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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Esta denominación de ingresos permanente y no permanentes es la forma mediante la cual se clasifican los ingresos de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFB), estableciéndose en su artículo 78 que, los ingresos permanentes hacen referencia a aquellos que las instituciones públicas perciben de manera continua y previsible; mientras que, los ingresos no permanentes, son aquellos recursos que las entidades perciben de manera temporal u excepcional (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Adicionalmente, respecto de esta clasificación, el Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.) se ha pronunciado respecto de las finanzas del Estado, simplificando

para conocimiento general las principales diferencias entre los ingresos permanentes y no permanentes; los permanentes, refieren a ingresos producidos a partir del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Salida de Divisas, Impuesto a la Renta, entre otras, al ser predecibles durante un periodo de tiempo específico. Por otro lado, los ingresos no permanentes corresponden a las rentas petroleras, la venta de activos públicos, desembolsos de créditos, entre otros, al ser estos excepcionales y no predecibles.

Entre las nuevas reformas realizadas respecto a la descentralización en el Ecuador, que se incorporarían en la nueva Constitución, se encuentran: 1) el diseño a partir de las normas constitucionales de un nuevo y estructurado régimen de competencias, especificando aquellas que son exclusivas tanto del Estado central como de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, determinando también que el ejercicio exclusivo de un nivel de gobierno no excluye a los demás la facultad de poder concurrir en la gestión, mediante la cooperación y colaboración de los diferentes niveles de gobierno; 2) la modificación de la división político-administrativa del país, añadiendo las regiones autónomas y distritos metropolitanos a la tradicional configuración de provincia, cantones y parroquias; 3) la norma constitucional, tanto en su articulado como disposiciones transitorias, dispone que la Asamblea Nacional la creación de una nueva ley que regule en su integralidad la descentralización de los diferentes niveles de gobierno, incluyéndose el desarrollo del régimen de competencias determinado en el articulado de la Carta Política, así como el cálculo de la distribución de los recursos que deberán percibir los gobiernos autónomos descentralizados; y 4) se concibe la creación de un

organismo técnico que estará integrado por cada nivel de gobierno, el cual será el órgano encargado de regular el proceso de descentralización del Estado ecuatoriano (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Todos y cada uno de estos aspectos serían abordados por las instituciones estatales para edificar el andamiaje institucional que regiría el proceso de descentralización en el Ecuador; y para tales efectos, se requeriría de un cuerpo normativo que integrara todos estos aspectos.

10.2.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Culminado el proceso constituyente, se establecería la obligatoriedad de que, a futuro, la función legislativa tendría que promulgar diversas leyes que organizaran las funciones del Estado y demás instituciones que se habían reestructurado producto de las reformas introducidas.

Por tal motivo, y de conformidad al noveno numeral de la disposición transitoria primera de la nueva constitución, se establecería que, en el plazo máximo de trescientos sesenta días, la Asamblea Nacional deberá aprobar la ley que regularía la descentralización territorial y el régimen de competencias (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Producto de ello, el 19 de octubre del 2010 se expediría en el Registro Oficial el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, denominado como COOTAD; este cuerpo normativo, pasaría a derogar 26 leyes en total, entre las cuales se encontraban: la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005, la Ley Orgánica de Régimen Provincial del 2001, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales del 2000, la Ley de Descentralización del Estado y Participación

Social de 1997, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, entre otros cuerpos normativos y decretos que en su momento regularon la descentralización en el Ecuador (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Con la entrada en vigor del COOTAD se dejaría atrás la tradición de mantener la normativa relativa a la descentralización de manera dispersa, estructurando principios generales que regularían al régimen autónomo descentralizado y el régimen de competencias de los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, el ámbito de la ley iría más allá, toda vez que regularía también los recursos financieros propios de la gestión tanto de los gobiernos subnacionales y la responsabilidad del Estado central respecto a estos, resaltando la importancia de la generación de políticas públicas que fortalezcan el proceso de descentralización en el Ecuador, a partir de la creación de organismos técnicos.

10.2.4. Consejo Nacional de Competencias.

El avance más significativo que tendría el COOTAD sería dar a luz al ente técnico que regulará el sistema nacional de competencias, creado a partir del artículo 269 de la Carta Política; el cual, sería el órgano que se encargaría de la política pública en materia de descentralización y que contaría con la participación de representantes de los diferentes niveles de gobierno. Por tal motivo, el nuevo cuerpo normativo concebiría al Consejo Nacional de Competencias como el órgano rector de la política pública en esta materia.

La Ley, establece que la institución goza de autonomía administrativa y financiera, estará integrada por los representantes de los diferentes niveles de los

gobiernos autónomos descentralizados, correspondientes a las regiones y distritos metropolitanos, prefecturas, municipios y juntas parroquiales; y presidida por un delegado designado por la función ejecutiva.

Entre las funciones las funciones más importantes destacan: 1) Estructurar el proceso de descentralización; 2) Asignar y transferir las competencias adicionales; 3) Aprobar el plan nacional de descentralización realizado de manera conjunta con los demás niveles de gobierno; 4) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos; 5) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; 6) Monitorear la gestión adecuada de las competencias transferidas; y 7) Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Tal como se puede apreciar, el Consejo Nacional de Competencias surge con la finalidad de ser la entidad gubernamental encargada de expedir la política pública nacional en materia de descentralización, siendo la responsable de organizar y dirigir los procesos autonómicos; adicionalmente, se convierte en una instancia para dirimir las competencias de los diferentes niveles de gobierno, monitoreando la gestión de las mismas y los avances anuales de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador, implementando mecanismos de participación que incluyesen a los diferentes niveles de gobierno para tales efectos.

Adicionalmente, la Ley le confiere al Consejo Nacional de Competencias la capacidad de que en caso de “omisión o ineficiente ejecución de una competencia sea

del gobierno central, ... exigirá a la máxima autoridad del organismo correspondiente, los inmediatos correctivos en la prestación del servicio, para lo cual le fijará un plazo determinado” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 162).

Esta disposición es absolutamente incongruente, toda vez que quien preside el organismo es designado por la función ejecutiva, lo cual implica un obvio conflicto de intereses ante una autoridad que puede removerlo discrecionalmente; todavía más cuando entre las competencias de este organismo se encuentra el solicitar la destitución de un funcionario del gobierno central en caso de que una petición que el organismo realice no sea atendida de manera diligente.

10.2.5. Régimen de Competencias.

Como se ha hecho referencia anteriormente, con la existencia del sistema nacional de competencias, la constitución y el COOTAD reconocen al ejercicio de las competencias como el mecanismo que materializa la autonomía de los diferentes niveles de gobierno en todas sus formas. En ese sentido, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, establece que las competencias se dividen conceptualmente en dos tipos, las exclusivas y las concurrentes; las primeras hacen alusión a aquellas cuya titularidad corresponda a un solo nivel de gobierno, y las concurrentes como aquellas cuya titularidad les corresponde las diferentes instancias gubernamentales y que obligatoriamente las deberán gestionar de manera conjunta (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Analizando más a fondo el esquema de competencias implementado, la normativa ecuatoriana indica que el hecho de poseer una competencia exclusiva no excluye la facultad de los demás entes que integran el régimen autónomo

descentralizado, la facultad de poder ejercerlas de manera concurrente en la gestión, cuando se trate de la prestación de servicios públicos.

Es decir, bajo el esquema actual, el régimen de competencias faculta a los gobiernos autónomos descentralizados poder trabajar en manera conjunta con el Estado central las competencias exclusivas de este; es decir, en la práctica promueve la colaboración y coordinación entre el régimen central y el régimen autónomo descentralizado, permitiéndoles a estos últimos poder intervenir en la prestación de servicios públicos como seguridad, vivienda, salud, educación, etc.

Adicionalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) contempla la existencia de competencias adicionales y residuales; la primera hace alusión a aquellas que son parte de materias comunes y que, al no estar asignadas de manera taxativa por la constitución o la ley, serán transferidas de manera progresiva por el Consejo Nacional de Competencias.

Por otro lado, las competencias residuales corresponden a aquellas que serán transferidas por el Consejo Nacional de Competencias, ya que “no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 150).

El modelo de descentralización actual concibe a las facultades como las atribuciones que permiten el ejercicio de las competencias a los diferentes niveles de gobierno; la normativa, divide a las facultades como “la rectoría, la planificación, la

regulación, el control y la gestión” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 116).

Este esquema, permite identificar un estructurado régimen mediante el cual, dentro de un esquema jerárquico, la dotación de una competencia incluye la facultad de poder ejercitar determinadas atribuciones; no obstante, la Ley es clara al indicar que, de todas estas, la rectoría es la única en la cual no se puede intervenir de manera concurrente.

Adicionalmente, la importancia de esta institución también radica en ser el organismo mediante el cual, durante los años 2012 al 2017 generó los planes nacionales de descentralización, los cuales consistían en políticas públicas que descentralizaban al Estado ecuatoriano en diferentes dimensiones: política, fiscal y administrativa; por tal motivo, el Consejo Nacional de Competencias (2012), mediante esta normativa buscaba: mayor eficiencia en la distribución y destino del gasto público y la asignación de responsabilidades y atribuciones a cada nivel de gobierno, con la finalidad de fortalecer la capacidad del Estado, consolidando la capacidad de los entes descentralizados, procurando una administración eficaz en cada circunscripción del territorio ecuatoriano.

Sumado a ello, la institución implementaría fortalecer el proceso de descentralización mediante la búsqueda de la excelencia en la gestión y la complementariedad horizontal y vertical del sector público (Consejo Nacional de Competencias, 2016).

No obstante, desde ese año, la institución no ha realizado políticas nacionales relativa al proceso de descentralización, limitándose a realizar informes anuales del

estado de la misma en el Ecuador y evaluando los niveles de gestión de los diferentes organismos que integran el régimen autónomo descentralizado.

10.2.6. Financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

A manera de regla general respecto del financiamiento de los gobiernos subnacionales en el Ecuador, la Carta Magna establece que “los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 270).

Esta disposición, establece las dos principales fuentes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, las transferencias provenientes de las rentas estatales que provenientes del gobierno central y los ingresos propios de la gestión.

No obstante, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) en su artículo 171 abre el abanico respecto a los mecanismos de financiamiento, añadiendo 3 tipos de recursos financieros adicionales a los anteriormente mencionados, que son: 1) los legados y donaciones; 2) la participación de las rentas de la explotación de recursos naturales no renovables; y 3) los provenientes de financiamiento, a través de contratación de deuda pública interna o externa. Sin embargo, este trabajo académico se centrará en el análisis de las transferencias provenientes del Estado Central y de los ingresos propios.

10.2.6.1. Transferencias provenientes del Estado Central.

Sobre las transferencias que provienen del Presupuesto General del Estado, se establece que, respecto de la participación de los gobiernos autónomos descentralizados, la Carta Magna ecuatoriana establece que estos gozarán del 15% de

ingresos permanentes y no menos del 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central; estas transferencias obedecerán a principios establecidos en la ley y se harán efectivas en beneficio de los gobiernos subnacionales ecuatorianos mediante transferencias que provendrán desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional, destinadas hacia las cuentas de municipios, prefecturas y juntas parroquiales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Respecto de esta distribución, la Ley respectiva del régimen descentralizado desarrolla las transferencias que provienen de las rentas estatales, incrementando los montos a percibir de los ingresos permanentes y no permanentes, incrementándolos a un 21% y 10% respectivamente; y, de ese monto total, se distribuirá en un 27% a favor de los GAD provinciales, un 67% a favor de los GAD municipales y distritos metropolitanos y un 6% irá destinado para las juntas parroquiales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2010).

De ese total, la distribución entre los gobiernos autónomos descentralizados se realizará conforme a los criterios establecidos en la normativa constitucional, la cual establece que se repartirá según:

1. Tamaño y densidad de la población;
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados;
3. 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; y

4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 272).

Una vez realizado el cálculo de conformidad a las disposiciones contempladas en el COOTAD, tal como reza la norma constitucional, la normativa indica que “se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, en el Banco Central del Ecuador” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 167).

En ese sentido, la norma contempla que las transferencias obedecen a un catálogo de principios, estableciendo que las mismas deberán ser predecibles, directas y oportunas. Además, las subcuentas de los diferentes niveles del régimen autónomo descentralizado, de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) integran el Sistema Único de Cuentas en el Banco Central del Ecuador.

Respecto de la administración y transferencias que realiza este organismo, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que la política financiera es una facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, la cual se instrumenta a través del Banco Central; estas directrices, recaen sobre el ministerio del ramo encargado, la cual corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas.

10.2.6.2. Ingresos Propios de la gestión.

Tal como se evidenció previamente, la normativa constitucional establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la capacidad de poder generar recursos propios en beneficio de su administración y de su sostenimiento.

En primer lugar, de entre los recursos financieros contemplados a favor de los gobiernos seccionales ecuatorianos en el artículo 171 del COOTAD, se contempla a los ingresos propios de la gestión como tipos de recursos financieros; respecto a su concepto, el referido cuerpo normativo, establece que estos corresponden a “los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 172).

Sin embargo, el mismo artículo establece que los gobiernos autónomos descentralizados que percibirán este tipo de tributos exclusivamente serán los regionales, las prefecturas, los distritos metropolitanos y los municipios.

En ese sentido, la ley determina que los consejos provinciales, los gobiernos metropolitanos y municipales tienen facultad tributaria según los artículos 181 y 186 del COOTAD, entendida de manera general cómo la atribución de poder crear, modificar o suprimir vía ordenanza municipal o provincial tasas o contribuciones especiales de mejoras; sin embargo, a diferencia de los demás niveles de gobierno, solo se les reconoce como fuente de ingresos propios a favor de las juntas parroquiales la administración delegada de infraestructura comunitaria que realicen a su favor otros niveles de gobiernos de carácter seccional (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Tal como lo establece el COOTAD, de entre los gobiernos autónomos descentralizados, los municipios y prefecturas son entes que tienen facultad de poder cobrar tributos, al reconocerles a su favor el gozar de facultad tributaria; y, en concordancia con lo anteriormente establecido, el ordenamiento jurídico en general reconoce esta atribución de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y cantonales, estableciendo que “en el ámbito provincial o municipal, la dirección de la administración tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial o al Alcalde, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine” (Código Tributario, 2005, Art. 65).

10.2.6.2.1. Ingresos propios de los municipios.

La ley desarrolla los tipos de tributos que poseen los gobiernos autónomos descentralizados para poder financiarse a sí mismos; en primer lugar, se encuentran los impuestos municipales y metropolitanos, los cuales se reglamentarán a través de su respectiva ordenanza, entre los que se encuentran:

- 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; e,

- i. El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 491).

Por otra parte, la ley concibe a las tasas como gravámenes que se aplicarán hacia los servicios públicos que brinden los gobiernos municipales y metropolitanos, determinándose en el artículo 568 del COOTAD establece que las tasas se regularán vía ordenanza, siendo aplicables a servicios públicos como:

- a. Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b. Rastro;
- c. Agua potable;
- d. Recolección de basura y aseo público;
- e. Control de alimentos;
- f. Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- g. Servicios administrativos;
- h. Alcantarillado y canalización; e,
- j. Otros servicios de cualquier naturaleza. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 568).

Por último, se contempla como mecanismo de generación de ingresos propios a las contribuciones especiales de mejoras, las cuales corresponden tributos que gravan a las propiedades inmuebles por la construcción de obra pública en la jurisdicción municipal correspondiente, el artículo 577 del COOTAD establece que son susceptibles de este tributo los siguientes:

- a. Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b. Repavimentación urbana;

- c. Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas;
- d. Obras de alcantarillado;
- e. Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f. Deseccación de pantanos y relleno de quebradas;
- g. Plazas, parques y jardines; y,
- h. Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 577).

10.2.6.2.2. Ingresos propios de las prefecturas.

Respecto de los mecanismos de generación de recursos propios, los gobiernos provinciales, como entes públicos poseedores de facultad tributaria, las prefecturas son beneficiarias, bajo la categoría de impuesto provincial, de “una milésima por ciento (0,001%) adicional al impuesto de Alcabalas” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 180).

Por otra parte, respecto de las contribuciones especiales de mejoras, de las que son beneficiarios los consejos provinciales, resultan sustancialmente similares con aquella que cobran los municipios, diferenciándose en que únicamente podrán cobrarla, de conformidad a los artículos 182 y 184 del COOTAD, por concepto de mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, y al momento de realizarse determinada obra pública que aumente la plusvalía de

propiedades que le pertenezcan a particulares, determinando en ese momento el monto del tributo que sus dueños deberán de pagar (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Por último, respecto de las tasas, la ley carece de manera específica los tipos de servicios susceptibles de gravarse a través de este tipo de tributos en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; sin embargo, esta atribución se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico vigente, toda vez que se reconoce como atribución de este nivel de gobierno el “crear, modificar, extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 34).

10.2.6.2.3. Ingresos propios de las juntas parroquiales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) dedica un solo artículo a los recursos propios de las juntas parroquiales rurales, a diferencia de los demás niveles de gobierno, la ley no les reconoce facultad tributaria; por lo que, estos niveles de gobierno, no tienen la capacidad de crear, modificar o suprimir ningún tipo de tributo; sin embargo, la única herramienta de financiamiento que la ley les otorga para generar recursos es el gestionar ingresos a través de “la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado” (Art. 187).

El hecho de que las juntas parroquiales, órganos descentralizados a cargo de las parroquias rurales, no tengan la capacidad de generar impuestos, tasas o tributos, le deja a merced de que los gobiernos de niveles superiores les deleguen la

administración por delegación que les permita generar ingresos, dependiendo de la voluntad de municipios o prefecturas, de su respectivo cantón o provincia.

10.3. Marco documental.

En este campo, se realizará un análisis exhaustivo de documentación oficial que han producido organismos del sector público, los cuales analizan la información oficial respecto de las finanzas públicas; para efectos de esta investigación, se centrará únicamente en aquella que hace alusión a las transferencias realizadas hacia los gobiernos autónomos descentralizados en los últimos años.

Adicionalmente, se analizará los informes del desempeño de los diferentes niveles de gobierno del régimen autónomo descentralizados, a efectos de evidenciar los índices que el Consejo Nacional de Competencias ha generado a nivel general respecto de los campos que analiza; entre los cuales se encuentran el desempeño fiscal, el cual es de vital importancia para esta investigación, pues permitirá identificar la dependencia de estos organismos con los recursos provenientes del Estado Central.

10.3.1. Informes de los análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado de 2022, 2023 y 2024 emitido por el Banco Central del Ecuador.

Procediendo a verificar las cifras expuestas en los datos que realiza el Banco Central del Ecuador (2021) respecto del Presupuesto General del Estado para el año 2022, se identifica que, dentro de las transferencias que el Estado ecuatoriano transfiere a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, dando cumplimiento a las disposiciones del COOTAD, se codificó que estos recibieron USD \$2,376,77 mil millones de dólares en el 2021, y se presupuestó que estas entidades recibirían USD

\$2,900,02 mil millones de dólares; este último, significaría alrededor de un 2,6% del PIB.

Respecto del siguiente año, el Banco Central del Ecuador (2022) realizó un análisis del Presupuesto General del Estado del 2023, en el cual se evidencia que los gobiernos autónomos descentralizados recibieron en el 2022 por concepto de transferencias codificadas, la cantidad de USD \$3,225,7 mil millones de dólares hasta agosto del 2022; presupuestándose que recibirían el 2023 la cantidad de USD \$3,307,0 mil millones de dólares, significando un 2,7% del PIB.

Posteriormente, para el año 2024, el Banco Central (2024) realiza el análisis del Presupuesto General del Estado para ese año; en este, se indica que se codificó la transferencia de USD \$3,178 mil millones de dólares y presupuestándose para el 2024 que los gobiernos autónomos descentralizados reciban USD \$3,077 mil millones de dólares, lo cual constituye el 2,5% del PIB.

Si se promedian todas las transferencias anuales, como se evidencia en la Tabla 1, se puede lograr identificar una serie de aspectos que permite poder generar una hipótesis respecto de las transferencias.

Tabla 1 - Transferencia de capital y porcentaje sobre PGE y PIB

Año	Transferencia de Capital	% PGE	% PIB
2022	\$ 2.900.020.000,00	12%	2,6
2023	\$ 3.307.000.000,00	14%	2,7
2024	\$ 3.077.000.000,00	13%	2,5
Promedio	\$ 3.094.673.333,33	13%	2,6

Elaboración: Propia a partir del Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2022, Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2024 realizado por el Banco Central del Ecuador.

En base a lo que se puede evidenciar con las cifras, en la actualidad los porcentajes que se transfieren a los gobiernos autónomos descentralizados por concepto de preasignaciones promedian una cifra de alrededor del 13% del Presupuesto General del Estado, la cual es inferior al 15%, tal como en su momento promulgaba la ley de 1997; no obstante, el porcentaje incrementaría si en esa suma se añadieran los valores por concepto de devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que no es objeto de este análisis.

Adicionalmente, el Gobierno Central ha destinado en promedio, en los últimos años, el 2,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador; lo cual constituye un monto de USD \$3,094,67 mil millones de dólares.

En ese sentido, si desglosamos las cifras de las transferencias respecto de los montos que la componen, como se muestra en la Tabla 2, se evidencia su estructura y el peso de cada uno de los ingresos que constituyen el Presupuesto General del Estado.

Tabla 2 - Composición de los ingresos permanentes y no permanentes en el PGE

Año	Ingresos Permanentes	% PGE	Ingresos No Permanentes	% PGE	PGE
2022	\$ 21.148.600.000,00	88%	\$ 2.966.000.000,00	12%	\$ 24.114.600.000,88
2023	\$ 18.614.800.000,00	79%	\$ 5.047.300.000,00	21%	\$ 23.662.100.000,79
2024	\$ 19.928.000.000,00	83%	\$ 4.111.000.000,00	17%	\$ 24.039.000.000,83
Promedio	\$ 19.897.133.333,33	83%	\$ 4.041.433.333,33	17%	\$ 23.938.566.667,50

Elaboración: Propia a partir del Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2022, del Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y del Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2024 realizado por el Banco Central del Ecuador.

Tal como se logra identificar, en los últimos años el Ecuador se financia un 83% de los ingresos permanentes que corresponden a los tributos que el país recauda por concepto de impuesto a la renta, impuesto al valor agregado, etc.; no obstante, es importante tener en consideración los montos que corresponden a los ingresos no permanentes que sustancialmente corresponden a los ingresos petroleros, los cuales constituyen, en los últimos años, el 17% del Presupuesto General del Estado, alcanzando su punto máximo en el 2023, donde sobrepasó el 20% de este.

Coincidentemente, en el 2023, año en el cual se generó una importante cantidad de ingresos petroleros, fue el año que más se presupuestó para los gobiernos autónomos descentralizados; lo cual permite identificar que existe una relación entre los ingresos que perciben los organismos que integran el régimen descentralizado, con las rentas percibidas producto de la extracción y venta del crudo.

10.3.2. Informe de resultados de desempeño institucional de los GAD metropolitanos y municipales del 2022.

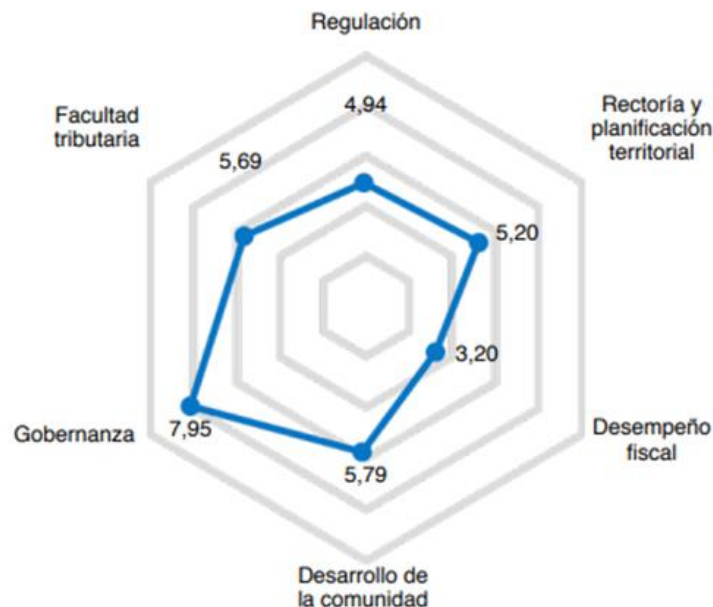
En el pleno ejercicio de sus atribuciones, el Consejo Nacional de Competencias realiza evaluaciones anuales de conformidad al inciso p) del artículo 119 del COOTAD; en el cual se establece que puede calificar a cada uno de los niveles de gobierno respecto al resultado de su gestión y el desempeño de sus competencias (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

En ese sentido, el Consejo Nacional de Competencias (2024) realizó un estudio mediante el cual se monitoreó el desempeño institucional de 165 gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales en el 2022; en el cual, se

evaluaron 6 dimensiones entre las que se encuentran la regulación, la planificación del territorio, el desarrollo de la comunidad, la gobernanza, su facultad tributaria y el desempeño fiscal. Producto de ese estudio, se identifica que el promedio del Índice de Desempeño Institucional (IDI) corresponde a un “32,78 puntos sobre 60. Un 53% (88) de municipios está por sobre la media” (p. 25).

Respecto del resultado general obtenido por el estudio realizado en cada una de las dimensiones, se puede apreciar en la Ilustración 1 los resultados obtenidos de manera global, lo que permite generar una serie de interpretaciones.

Ilustración 1 - Resultado desempeño institucional por dimensión en el 2022



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2024.

El estudio realizado por el organismo, evidencia que la dimensión más débil de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, corresponde al desempeño fiscal, el cual cuenta con una calificación de 3.20 sobre 10 puntos; dentro de este campo, se evalúan en totalidad 12 criterios que miden la gestión de las finanzas de las municipalidades.

De entre los criterios evaluados, el Consejo Nacional de Competencias (2024) pudo obtener información importante respecto del estado del desempeño fiscal de los municipios, identificado dentro del indicador de dependencia financiera, que las municipalidades dependen, en promedio, del 78,14% de las transferencias provenientes del gobierno central.

Adicionalmente, respecto al indicador de autonomía financiera, al obtener la cifra de que las municipalidades solo pueden generar en promedio el 21,86% de ingresos propios, el organismo concluye que existe una “baja capacidad para de los municipios para generar recursos o ingresos propios, por tanto, se demuestra una alta dependencia a las transferencias del gobierno central” (Consejo Nacional de Competencias, 2024, p. 41).

Otro de los indicadores preocupantes, corresponde a la autosuficiencia, este mide la relación entre los ingresos propios versus los gastos totales; mediante este estudio se identifica que las municipalidades, en promedio, pudieron cubrir a duras penas el 0,19 sobre 1, sus gastos a partir de los ingresos que generan (Consejo Nacional de Competencias, 2024).

Es decir, de manera general, los gobiernos autónomos descentralizados no pueden cubrir ni el 20% de lo que gastan con sus ingresos propios, lo cual sin duda es preocupante; ya que evidencia un problema más profundo respecto de la eficiencia de las municipalidades, que se empeora con la dependencia hacia las transferencias que provienen del Estado central.

Otros criterios de vital importancia a tener en consideración es que los ingresos propios de las municipalidades abarquen solo el 18,18% de sus ingresos

totales, lo cual evidencia una nula capacidad de generación de recursos propios (Consejo Nacional de Competencias, 2024).

En general, los gobiernos municipales tienen serios problemas respecto de la generación de recursos propios, lo cual deriva en que dependan en mayor medida de las transferencias provenientes del Presupuesto General del Estado, replicando un círculo vicioso que perjudica a las administraciones locales. Extrayendo los resultados de los 15 mejores puntuados, se puede identificar información importante que puede ser valorada e interpretada, tal como se evidencia en la Tabla 3.

Tabla 3 - TOP 15 del índice de desempeño institucional en GAD metropolitanos y municipales

GAD metropolitano y municipal	Regulación	Rectoría y planificación territorial	Desempeño fiscal	Desarrollo de la comunidad	Gobernanza	Facultad tributaria	Puntaje total (sobre 60)
Quito	10,00	6,72	8,34	5,10	8,39	6,55	45,10
Portoviejo	8,94	5,26	6,18	7,35	7,91	9,27	44,91
Samborondón	4,78	8,04	10,00	5,38	7,87	8,69	44,75
Mejía	8,97	5,10	6,01	6,78	7,57	9,08	43,51
Santo Domingo	9,10	6,27	6,10	5,54	8,49	6,83	42,34
Manta	9,14	7,05	5,12	5,18	7,30	8,11	41,89
Rumiñahui	9,76	7,13	7,10	4,12	7,76	5,23	41,10
Cotacachi	8,66	4,95	4,11	7,75	7,87	7,59	40,93
Ambato	8,28	4,85	6,74	6,59	7,58	6,23	40,26
Pedro Vicente Maldonado	9,70	6,51	4,20	4,41	7,48	7,75	40,04
Loja	5,75	3,85	9,37	7,69	8,48	4,74	39,89
San Miguel de Urcoquí	6,75	4,90	3,46	8,27	7,34	8,78	39,50
Cuenca	4,36	9,02	8,15	4,70	9,62	3,40	39,25
Guayaquil	7,80	4,97	8,19	6,24	6,94	5,05	39,19
Tulcán	8,94	6,87	1,57	5,53	8,28	7,93	39,13

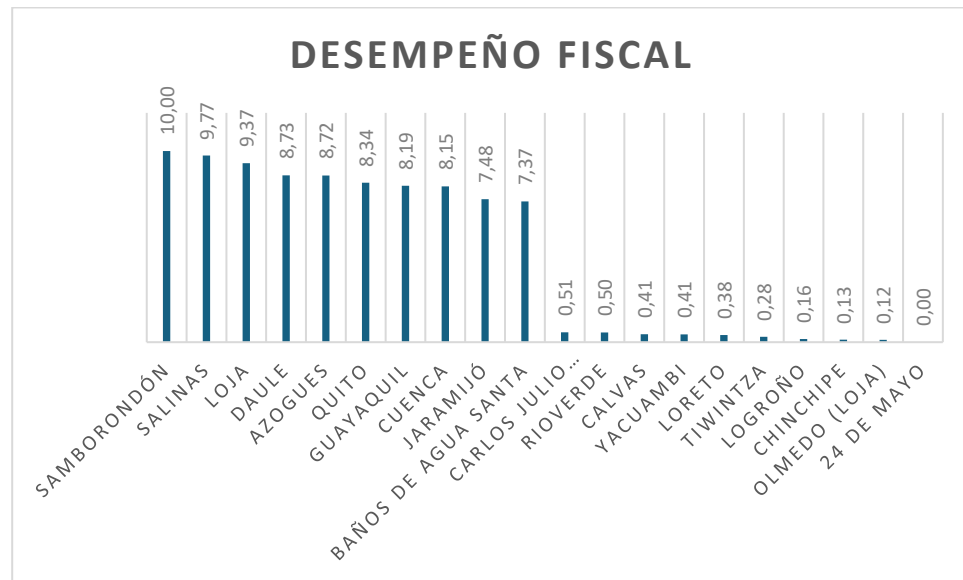
Elaboración: Propia a partir del Índice de Desempeño Institucional en GAD metropolitanos y Municipales, Consejo Nacional de Competencias del 2022.

De conformidad a lo que se puede identificar en la presente tabla, 8 de los 15 mejores puntuados, corresponden a cantones que son capitales de provincias entre los que se encuentra el distrito metropolitano de Quito y los cantones de Portoviejo, Guayaquil, Cuenca, Loja, Ambato, Tulcán y Santo Domingo de los Tsáchilas. Sin embargo, no sorprende el hecho de que, entre los 7 restantes, se encuentren cantones como Samborondón y Manta, cantones aledaños a las capitales de provincia; y, como el caso del segundo, con una industria consolidada producto de su puerto.

Adicionalmente, de entre los 15 cantones referidos, se ubican 4 cantones de la provincia de Pichincha, 2 cantones de la provincia de Guayas y 2 cantones de la provincia de Manabí, los cuales corresponden a las principales provincias del país; reflejando que el modelo actual permite a los gobiernos autónomos descentralizados que sean capitales de provincia y se ubiquen cerca de las principales ciudades, tener mejor desempeño en el ejercicio de sus competencias y facultades.

Entrando a las calificaciones obtenidas en la dimensión de desempeño fiscal, la Tabla 4 permite identificar las 10 municipalidades con calificaciones más altas y bajas, lo cual permite generar una serie de interpretaciones.

Tabla 4 - TOP 10 calificaciones más altas y bajas de la dimensión de desempeño fiscal.

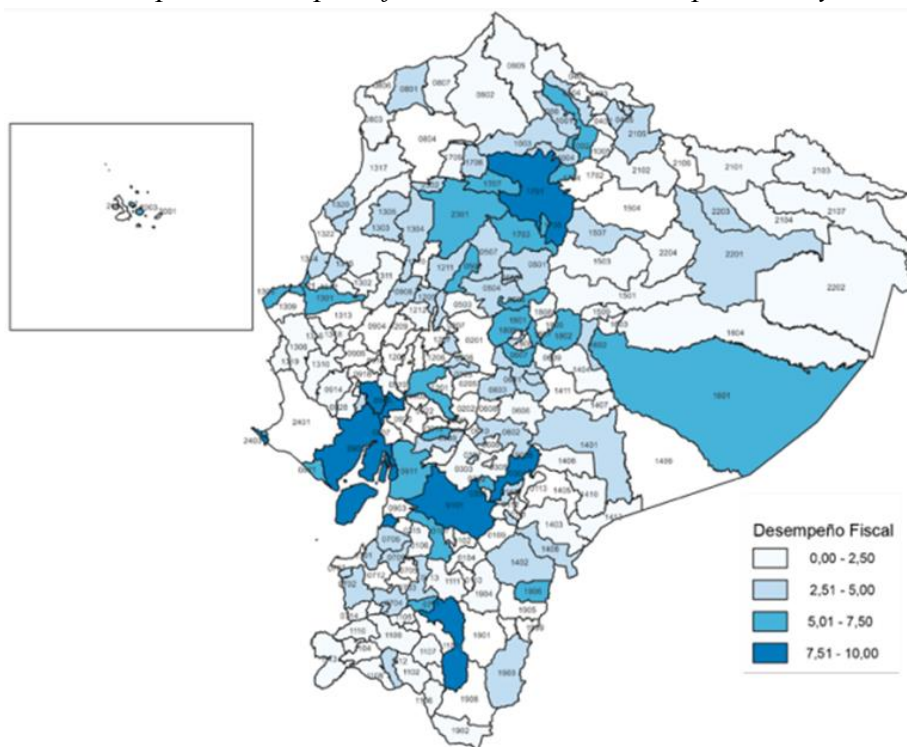


Elaboración: Propia a partir Índice de Desempeño Institucional en GAD metropolitanos y Municipales, Consejo Nacional de Competencias 2022.

Conforme a lo que se logra apreciar, entre las calificaciones más altas se encuentran 5 capitales de provincia, de las cuales destacan las 3 principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca); no obstante, la calificación más alta corresponde al cantón Samborondón con una calificación de 10, lo cual puede deberse a los estratos sociales altos que viven en determinada jurisdicción. Por otro lado, entre las más bajas, destacan 7 cantones de provincias amazónicas, todos con calificaciones por debajo de 0,50 puntos; sin embargo, el cantón con la calificación más baja es 24 de mayo, de la provincia de Manabí, con 0 puntos.

Tan preocupante resulta la realidad de los gobiernos locales de las zonas rurales que, tal como se puede evidenciar en la Ilustración 2, los mismos tienen indicadores que permitirían generar valoraciones poco alentadoras.

Ilustración 2 - Mapa de desempeño fiscal en los GAD metropolitanos y municipales.



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2024.

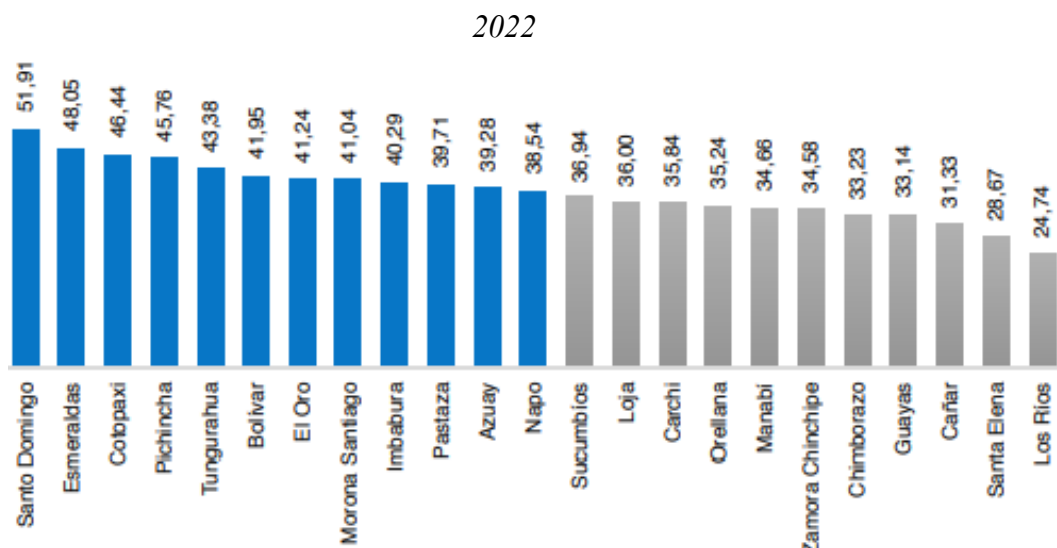
En la ilustración, se busca demostrar que los cantones blancos corresponden a aquellos cantones cuya calificación en la dimensión de desempeño fiscal es menor de los 2,50 puntos; lográndose observar que gran parte del territorio nacional se encuentra compuesto de este color, identificándose que las capitales de provincia y cantones aledaños a estos poseen mejores indicadores que aquellos ubicados en las zonas más remotas de los polos urbanos. Esto, genera serias preocupaciones y evidencia falencias en el modelo de descentralización actual respecto de la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados ubicados en zonas rurales.

10.3.3. Informe de resultados de desempeño institucional de los GAD provinciales del 2022.

De igual forma que con las municipalidades, el Consejo Nacional de Competencias (2024) en ejercicio de atribuciones, realizaría un estudio respecto del Índice de Desempeño Institucional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, el cual se analizaron 7 dimensiones entre las que se encuentran la gobernanza, la gestión pública, la planificación, desarrollo institucional, las orientaciones técnicas, las relaciones institucionales y el desempeño fiscal; el organismo indica que el estudio “es valorado sobre 70 puntos, de tal manera que el promedio nacional del desempeño institucional para este nivel de gobierno es de 38,35 puntos” (p. 20).

En ese sentido, es imperante el tener que analizar la generalidad de esa información; por tal motivo, tal como se evidencia en la Ilustración 3, se pueden generar una serie de valoraciones.

Ilustración 3 - Resultados de los GAD provinciales del índice de desempeño institucional del



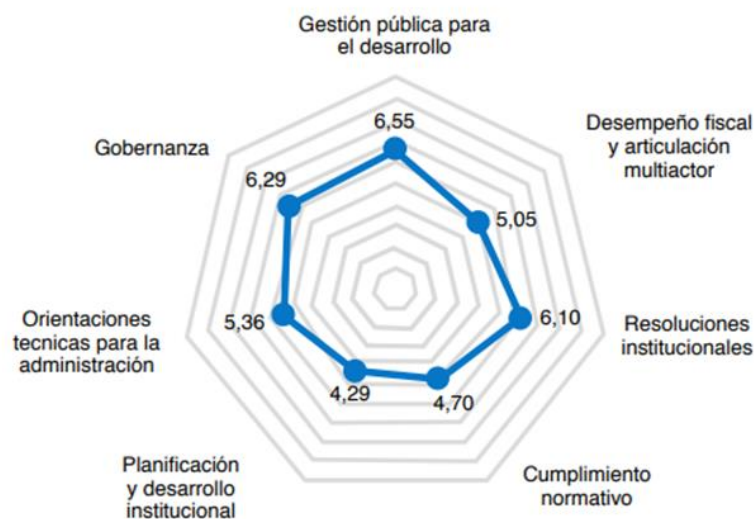
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2024.

En la misma, se puede apreciar que la calificación más alta le corresponde a la provincia de Santo Domingo con una calificación de 51,91 sobre 70, seguido por las provincias de Esmeraldas, Cotopaxi y Pichincha. Destacándose que, de entre los 23 gobiernos provinciales, solo 7 se encuentran por debajo de los 35 puntos sobre un total de 70.

Estos datos indican que, contraria a la dinámica municipal, las principales provincias no necesariamente son aquellas con mejores resultados generales en el ejercicio de sus competencias y atribuciones, encontrándose a los GAD provinciales de Manabí y Guayas en decimoséptimo y vigésimo lugar, respectivamente; siendo Pichincha la provincia que se escapa de esta dinámica, obteniendo la cuarta mejor calificación.

Desglosando las calificaciones de cada una de las 7 dimensiones analizadas, tal como se puede evidenciar en la Ilustración 4, se pueden generar una serie de apreciaciones que son de vital importancia para este estudio.

Ilustración 4 - Resultados por dimensiones del índice de desempeño institucional del 2022



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2024.

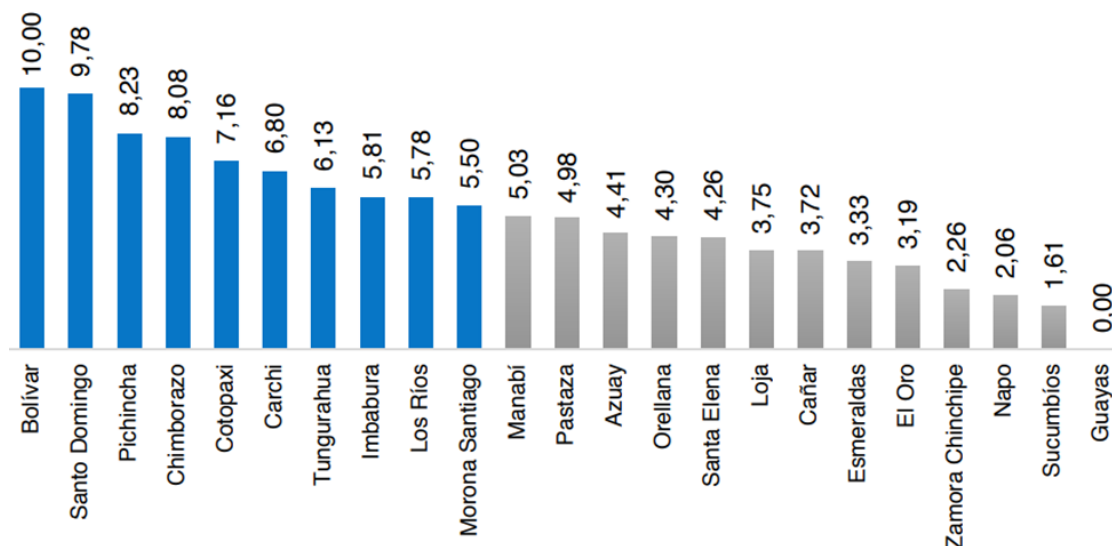
Evaluando la gráfica, se evidencia que el promedio más bajo corresponde a la dimensión de planificación y desarrollo institucional con una calificación de 4,29 puntos; y, la más alta, corresponde a la de gestión pública con 6,55 puntos. Si bien la dimensión fiscal no es la más baja de entre todas, el aspecto financiero cuenta con 5,05 puntos, lo cual la pone en el penúltimo lugar, ameritando ser analizado.

Respecto de esos resultados, el Consejo Nacional de Competencias indica que la evaluación del índice de desempeño institucional del 2022 “evidencia que aún se requieren acciones que potencien la reorganización financiera, regulatoria y administrativa de los gobiernos provinciales” (2024, p. 21).

Estableciendo la necesidad de generar reformas que fortalezcan las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; en ese sentido, entrando de lleno al aspecto de la dimensión fiscal que se analiza, el organismo mide conjuntamente con esta dimensión el aspecto de articulación multiactor, la cual corresponde a “la coordinación y relacionamiento entre GAD del mismo nivel de gobierno (relación horizontal) y/o instituciones del Ejecutivo, GAD de distinto nivel de gobierno, asociaciones y gremios (relación vertical)” (p. 31).

Es decir, en esta dimensión, la calificación general no solo mide el manejo de las finanzas de los gobiernos intermedios ecuatorianos, sino también la forma en la cual se articulan con los diferentes niveles de gobierno para el ejercicio de su gestión; en tal sentido, se visualiza en la Ilustración 5 las calificaciones de recibieron los GAD provinciales en el año 2022, lo que nos permite realizar una serie de apreciaciones.

Ilustración 5 - Resultados por Gobierno Provincial del desempeño fiscal y articulación multiactor en el 2022



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2024.

En la misma, se evidencia que la nota más alta corresponde al gobierno provincial de Bolívar, la cual cuenta con una calificación de 10 puntos; y, por otro lado, la más baja le corresponde al de la provincia del Guayas, la cual tiene 0 puntos.

Por otro lado, si se genera un promedio de entre las 23 prefecturas, el resultado sería de 5.05 puntos; evidenciándose que 12 gobiernos provinciales se encuentran por debajo de ese valor, lo cual genera preocupación, toda vez que solo 5 tienen una calificación superior a los 7 puntos.

La dimensión estudiada se encuentra compuesta por 24 variables que buscan cuantificar la gestión de las finanzas municipales, de entra la que destaca la autosuficiencia la cual indica que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales a duras penas “pueden cubrir con sus ingresos propios, apenas el 4,32%, en promedio, de sus gastos totales” (Consejo Nacional de Competencias, 2024, p. 33).

El resultado anteriormente mencionado resulta extremadamente preocupante pues indica que, en promedio, las prefecturas no se encuentran en la capacidad de poder cubrir ni siquiera el 10% de sus gastos totales.

Por otro lado, en la primera dimensión, correspondiente a la gestión pública, se analizan también aspectos inherentes a temas financieros de los gobiernos provinciales, entre los cuales destacan 3 datos que resultan preocupantes; por un lado, se reconoce que la dependencia financiera respecto de las transferencias que provienen del gobierno central, se ubica en un 95,66% en promedio, por lo que el Consejo Nacional de Competencias indica que estas entidades son “mayormente dependientes de las transferencias del PGE y sin estas no podrían realizar efectivamente su gestión” (2024, p. 26).

Ante esto, se evidencia que estos niveles de gobierno no podrían cumplir con sus obligaciones si el Ministerio de Economía y Finanzas no realiza las transferencias que la ley les reconoce a su favor.

Adicionalmente, el organismo evidencia que los ingresos propios de niveles de gobierno representan, en promedio, solo 3,75% de los ingresos totales; lo que contrasta con el indicador de autonomía financiera, indicador ante el cual la entidad concluye que se “denota la baja capacidad de autogestionar ingresos de los gobiernos provinciales, únicamente, en promedio, el 4,34% de ingresos totales (sin fuentes de financiamiento) representan a los ingresos propios” (Consejo Nacional de Competencias, 2024, p. 26).

Todos estos datos evidencian que los gobiernos autónomos descentralizados son altamente dependientes de las transferencias que provienen del gobierno central;

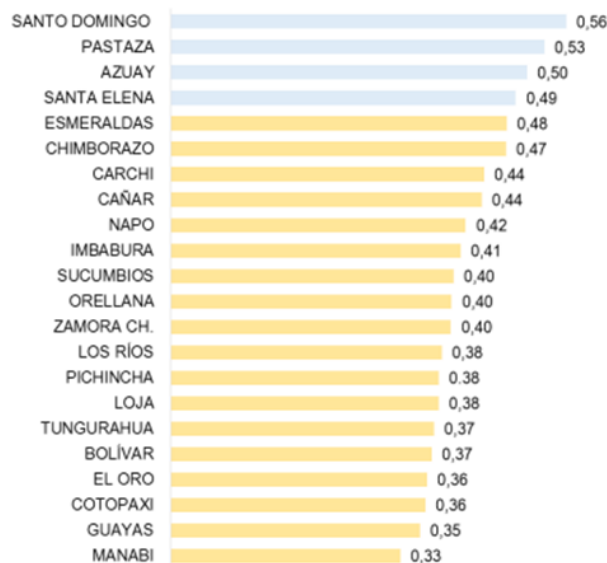
aspecto que se empeora, toda vez que las cifras demuestran la imposibilidad de estos niveles de gobierno de generar recursos propios y sostenerse por sí mismo.

10.3.4. Informe técnico de capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales.

Al igual que con los anteriores niveles de gobierno, en 2019 se realizaría un informe técnico en el cual se analizaría la capacidad institucional de los GAD parroquiales; en el mismo, se tendría una muestra de 355 de las 817 juntas parroquiales que existían hasta en aquel entonces; la finalidad de este estudio es de poder generar información que permita fortalecer los procesos institucionales de estas instituciones, identificando la condición en la cual estas entidades pueden ejercitar sus roles y competencias en beneficio de la ciudadanía y sus territorios (Consejo Nacional de Competencias, 2019).

En ese sentido, es necesario poder visualizar el resultado general entre las diferentes provincias, tal cual como se puede apreciar en la Ilustración 6, la cual permite generar una serie de apreciaciones.

Ilustración 6 - índice de capacidad institucional por provincia en el 2018



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019.

En base a lo que se puede apreciar, la calificación más alta les corresponde a los gobiernos parroquiales de la provincia de Santo Domingo, los cuales obtuvieron una cantidad de 0,56 puntos sobre 1; mientras que, aquellos con el desempeño más bajo, les corresponde a los que pertenecen a las provincias del Guayas y Manabí con 0,35 y 0,33, respectivamente.

En ese sentido, el Consejo Nacional de Competencias (2019) al realizar esta métrica, realiza umbrales en los cuales se mide la categoría de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales; y, contrastándola con la imagen, se evidencia que solo 4 provincias reciben la categoría de fuertes, mientras que las restantes 18 se encuentran en el rango denominado como débil.

Por otro lado, si se genera el promedio de entre las 22 provincias encuestadas, se obtiene el resultado de 0,41 puntos, lo cual se enmarca bajo la categoría de débil; esto indicaría que el resultado de índice de capacidad institucional de los gobiernos parroquiales es poco alentador, toda vez que las instituciones tienen debilidades al ejercer sus competencias en beneficio de los ciudadanos.

Al analizar la dimensión de gestión financiera de estos niveles de gobiernos, tal como se puede apreciar en la Ilustración 7, se puede realizar una serie de valoraciones respecto de la capacidad de estas entidades en cuanto al manejo de recursos y la generación de ingresos.

Ilustración 7 - Puntuación promedio de gestión financiera de los GAD Parroquiales en 2018

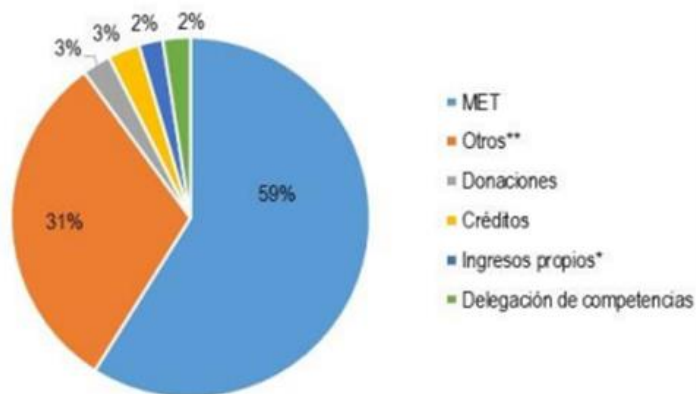


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019.

Como se puede apreciar, el componente de generación de ingresos obtiene una calificación de 0,18 puntos, lo que la ubica en una dimensión de muy débil; mientras que, la gestión de recursos externos se ubica con 0,31 puntos; esto permite indicar que la capacidad de generación de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales es extremadamente débil.

Esta posición, toma fuerza al visualizar la Ilustración 8, en la cual se desglosa las principales fuentes de ingresos de estos niveles de gobierno; lo cual permitiría interpretarlas para generar una serie de posiciones.

Ilustración 8 - Fuentes de ingresos de los GAD Parroquiales en el 2018



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2019.

En base a los datos que arroja la Ilustración 8, el Consejo Nacional de Competencias indica que, respecto de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, “el 59% de sus ingresos proviene de transferencias directas del Gobierno Central a través del MET y el 31% de la recuperación del IVA y aportes de los GAD provinciales y municipales” (Consejo Nacional de Competencias, 2019, p. 13).

Entre las consideraciones que genera el organismo, resalta que la capacidad de generación de ingresos propios de estos entes descentralizados resulta compleja, toda vez que la ley no les reconoce facultad tributaria; debiendo de encargarles la administración de bienes para poder obtener recursos.

En general, ante la imposibilidad de generación de ingresos, sumado a la dependencia de recursos que provengan de las transferencias del gobierno central, como de entes descentralizados jerárquicamente superiores, evidencia la dificultad en la gestión de sus finanzas.

11. Capítulo III: Análisis de los resultados de investigación.

11.1. Resumen de los resultados.

Entre lo que se ha podido verificar resalta que, en el Ecuador, se han destinado en promedio un 13% del Presupuesto General del Estado en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados, lo que equivale a 3.094 mil millones de dólares; monto porcentualmente inferior al establecido por la ley de 1997 que asignaba un 15% del mismo en beneficio del régimen descentralizado.

De igual manera, se identifica que el Estado en su conjunto se financia, en promedio, en un 83% de los ingresos permanentes, y en un 17% en ingresos no permanentes; evidenciándose que el Ecuador como Estado depende aproximadamente un 20% de los ingresos petroleros, existiendo una marcada relación entre las rentas petroleras y los ingresos a los gobiernos autónomos descentralizados, pues en el 2023, año en el que las rentas petroleras fueron mayores, pasando del 12% al 21% de los ingresos del Estado, el monto destinado a los municipios simbolizó el 14% del PGE.

Por otro lado, entrando a los informes de resultados de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se evidencia que la media municipal se encuentra en 32.78, sobre un total de 60, siendo la dimensión fiscal la más baja de las 6 dimensiones analizadas por el Consejo Nacional de Competencias, obteniendo un resultado promedio de 3.20 puntos sobre 10, lo que genera aún mayor preocupación en lo que a finanzas municipales respecta, toda vez que analizando más a fondo esta dimensión se identifica que las corporaciones municipales dependen, en promedio, un 78,14% de las transferencias del Gobierno Central, llegando a generar solo un

21,86% de lo que requieren para cubrir sus gastos, evidenciando su baja capacidad para generar ingresos propios, profundizando su dependencia.

En ese sentido, si se evidencia esta realidad por ciudad, se logra identificar que, entre 15 ciudades mejor puntuadas del país, destacan 8 capitales de provincias como Quito, Guayaquil, Portoviejo, Cuenca, Loja, Ambato, Tulcán y Santo Domingo; y, entre otros 7 cantones restantes, destacan ciudades como Manta, Samborondón, Rumiñahui y Mejía, que corresponden a cantones aledaños a las grandes ciudades y polos económicos del país.

Por otro lado, se evidencia que, entre los 10 cantones con las calificaciones más bajas en la dimensión de desempeño fiscal, se encuentran ciudades amazónicas y cantones ubicados en zonas rurales como 24 de Mayo, el cual es el cantón ubicado en el último lugar, con una calificación de 0 puntos. Esta realidad, se contrapone a los cantones con calificaciones más altas, entre los que se encuentran las 3 principales ciudades del país como lo son Quito, Guayaquil y Cuenca, siendo el cantón Samborondón el único en todo el país en contar una calificación perfecta en la dimensión de desempeño fiscal, identificando que este cubre la totalidad de sus gastos a partir de lo que genera como ingresos propios.

Entrando al análisis realizado hacia el desempeño de los gobiernos provinciales, se identifica que la media de las 23 prefecturas del país corresponde a 38.35 sobre un total de 70 puntos en el cual se calificaron 7 dimensiones; evidenciándose que la lógica de los gobiernos provinciales mejor puntuados no se relaciona con la dinámica municipal, pues los cantones de Azuay, Manabí y Guayas se ubican en el 4to, 11vo, 17mo y 20mo lugar respectivamente, destacando provincias

cómo Santo Domingo, Esmeraldas y Cotopaxi, las mismas que superan los 46 puntos. Es de vital importancia indicar que, la única provincia que se escapa de la lógica de las ciudades más grandes es la provincia de Pichincha, obteniendo el 4to lugar.

Específicamente en el campo financiero, la media provincial se ubica en 5.05 puntos, siendo la penúltima más baja de todas; y, entrando al resultado por provincia, se identifica que la provincia de Bolívar es la que se encuentra en primer lugar, obteniendo 10 puntos, seguida por Santo Domingo, Pichincha y Chimborazo, las que se encuentran por encima de los 8 puntos.

Profundizando el análisis de la dimensión fiscal de los gobiernos provinciales, se establece que las prefecturas a duras penas pueden llegar a cubrir el 3.75% de sus gastos totales; y, en lo que respecta a su presupuesto anual, los ingresos que generan comprenden solo el 4.35%, y las transferencias provenientes de Presupuesto General del Estado significan el 95.66% del mismo, evidenciando que los gobiernos provinciales son altamente dependientes respecto de estos montos.

Por último, respecto de las juntas parroquiales, de las 817 existentes, se logró encuestar a 355, siendo un monto significativo que podría permitir generar un análisis significativo acerca de este nivel de gobierno descentralizados; en base a este estudio, el promedio nacional es de 0.41 puntos sobre 1, lo que se enmarca en la categoría de débil, respecto al nivel de capacidad institucional en el cual, las pertenecientes a la provincia de Santo Domingo salieron mejor puntuadas con 0.56 puntos, y las más bajas le corresponde a las de Guayas y Manabí, las que obtuvieron la calificación de 0.35 y 0.33 respectivamente.

Centrando el análisis respecto de la gestión financiera de las juntas parroquiales, se puede identificar que las dimensiones cuya calificación es menor corresponde a la gestión de recursos externos y la generación de ingresos, las que recibieron un puntaje de 0.34 y 0.18 respectivamente; acerca a la última dimensión, se identifica que, al no tener facultad tributaria, las juntas parroquiales carecen de mecanismos objetivos de generación de recursos propios, dependiendo en un 59% del Presupuesto General del Estado.

11.2. Análisis de datos.

En primer lugar, se evidencia la alta dependencia de los 3 niveles de gobierno que integran el régimen descentralizado sobre las transferencias provenientes del Gobierno central; no obstante, si se logra identificar que el modelo actual permite que sean las municipalidades que corresponden a capitales de provincias, aquellas que puedan generar los suficientes recursos para sostener sus gastos.

Lo cual, indica que es un modelo de descentralización actual excluye a las municipalidades y comunidades rurales a depender del gobierno central, en la práctica, para la ejecución de obras y prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, obligándolas a tener que recurrir a mecanismos de financiamiento como la adquisición de créditos para la construcción de obra pública.

En ese sentido, la existencia de una marcada dependencia de los gobiernos autónomos descentralizados hacia el Estado vulnera el principio de la autonomía en su integralidad, puesto que al requerir de recursos externos para realizar aspectos mínimos como el pago de sueldos, se evidencia que no pueden realizar gestiones administrativas para el ejercicio de sus competencias (autonomía administrativa); lo

cual, sumado a lagunas legales respecto a la temporalidad de los pagos, puede dar espacio a que la función ejecutiva pueda administrar de manera deliberada los recursos que conforme a la ley les pertenecen a los gobiernos autónomos descentralizados, interfiriendo en la posibilidad de tomar decisiones y de adoptar determinadas políticas en beneficio de su población (autonomía política).

Por tal motivo, Lazo indica que “la última consecuencia de la autonomía administrativa y política es la autonomía financiera, lo que explica que los entes seccionales autónomos, disponen de sus propios recursos para el manejo y gestión de los servicios públicos a su cargo” (2007, p. 89).

De igual forma, Calvopiña analiza la relación entre autonomía financiera con las demás dimensiones de la autonomía, estableciendo que “sin autonomía financiera no existe la autonomía política” (2021, p. 134).

Por tal motivo, el hecho de que la ley establezca la relación horizontal entre las dimensiones de la autonomía es incorrecto, toda vez que, en la ejecución de cualquier modelo de descentralización, es precisamente la autonomía financiera la que garantiza la autonomía plena de los gobiernos subnacionales.

En ese sentido, resalta que los gobiernos provinciales y los municipales, aunque ambos niveles de gobierno tengan tener facultad tributaria, su generación de ingresos solo abarca en promedio el 3.75% y 21.86% de su presupuesto anual; resaltando el hecho de que, las prefecturas, pese a administrar un nivel de gobierno que abarca un territorio aún más amplio, no poseen las herramientas legales e institucionales que les permitan generar ingresos propios de la misma forma en la que los puede hacer un gobierno municipal.

Esto, contrasta con el hecho de que la ley prácticamente no les otorga herramientas financieras suficientes que les permitan generar ingresos propios, lo cual debería de convertirse en un objetivo de los legisladores, con la finalidad de maximizar las capacidades operacionales de estos niveles de gobierno; ya que, en proporción, los gobiernos municipales tienen mejor desarrollado el aspecto financiero que cualquier otro nivel de gobierno del régimen descentralizado.

Incluso, al no haberse implementado los gobiernos regionales como entes de gobierno, se podría generar reformas que permitan a las prefecturas adquirir sus competencias exclusivas, con la finalidad de que estas puedan generar ingresos propios y que se les sean asignados mayor cantidad de recursos.

Finalmente, los gobiernos parroquiales son entes que, al no contar con facultad tributaria, fueron diseñados institucionalmente para depender de los recursos del gobierno central; teniendo cómo único mecanismo de generación de ingresos la administración que le pueda delegar cualquier otro nivel de gobierno del régimen descentralizado.

Por último, la ley no prevé un mecanismo que tutele a los gobiernos autónomos descentralizados cuando el gobierno central incumpla con sus obligaciones o el atraso de los pagos, o mucho menos la determinación de plazos que garanticen la inmediatez de los pagos; como en su momento sí establecía la ley de 1997.

Por tal motivo, es necesario que la descentralización se convierta en una política de Estado que involucre a los diferentes actores públicos; para garantizar

autonomía a los territorios y el derecho de los ciudadanos a gozar de buenos servicios públicos y de calidad.

Por ello, se requiere que el Consejo Nacional de Competencias desarrolle políticas públicas y mecanismos de rectoría que obliguen a las municipalidades a mejorar sus indicadores de gestión, volviéndose más eficientes. De igual modo, volver a generar planes de descentralización nacional, los cuales dejaron de desarrollarse desde el 2016, lo que podría indicar que el proceso de descentralización en el Ecuador se encuentra actualmente paralizado.

12. Conclusiones.

Habiéndose realizado la respectiva investigación doctrinal y documental, e identificándose con cifras aspectos sumamente preocupantes para el régimen descentralizado ecuatoriano, se puede concluir que:

El Consejo Nacional de Competencias, como ente encargado de dictar la política pública en materia de descentralización y de poder evaluar el nivel de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, evidencia una marcada dependencia de municipios prefecturas y juntas parroquiales a las transferencias provenientes del Presupuesto General del Estado, propiciando un modelo que, en la práctica la reproduce.

En ese sentido, la estructura normativa del régimen descentralizado más allá de insuficiente, también se encuentra incompleta y desigualmente desarrollada, toda vez que mientras los gobiernos cantonales cuentan con una sección que establece los impuestos de carácter municipal; por otro lado, la normativa a duras penas desarrolla el régimen tributario de los niveles de gobierno parroquial y provincial.

Es preciso indicar que el modelo normativo descentralizado en el Ecuador, evidentemente presenta avances significativos respecto al modelo que se arrastraba desde el retorno a la democracia hasta el proceso constituyente del 2008; sin embargo, la estabilidad de los gobiernos municipales depende de la estabilidad del gobierno central, toda vez que si el mismo tiene deficiencia en la liquidez que le impida a los gobiernos municipales adquirir a tiempo los montos correspondientes a las transferencias provenientes del Presupuesto General del Estado, se deriva en el estancamiento de la cadena de pagos, profundizando la crisis económica.

Por tal motivo, se puede concluir que el modelo de descentralización actual vulnera el principio de autonomía financiera, toda vez que replica la dependencia de los gobiernos autónomos descentralizados hacia los montos que provienen del Estado central; lo cual, sumado a la nula rectoría por parte de mecanismos de control, reproduce un círculo vicioso que estanca a las administraciones seccionales a no poder desarrollar en su plenitud las competencias que deberían de adquirir, debiendo requerir de la voluntad política del ejecutivo el realizar y desarrollar políticas autonómicas que descentralicen al Estado, a efectos de poder mejorar los niveles de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados.

13. Recomendaciones.

Habiéndose analizado las problemáticas que aquejan a los gobiernos autónomos descentralizados, ante la necesidad imperante que desde la academia se implementen soluciones en beneficio de los entes que integran el régimen de descentralización se generan las siguientes propuestas:

La necesidad de que se establezca como política de Estado el reconocimiento pleno de la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, la cual debe de desarrollarse a través de una adecuada descentralización fiscal del Estado ecuatoriano; esto, con la finalidad de que los esfuerzos de las diferentes instancias gubernamentales se encuentren dirigidas en dotar a los diferentes niveles de gobierno de recursos que garanticen el ejercicio de la autonomía en su plenitud.

La reestructuración inmediata del régimen de competencias en el cual se priorice la adquisición de facultades que les permitan a las entidades descentralizadas generar ingresos a través de recursos financieros (impuestos), a efectos de permitirles recaudar mejor a través de los servicios que prestan a la ciudadanía.

Desarrollar los mecanismos de generación de ingresos de los gobiernos provinciales y de las juntas parroquiales, con la finalidad de que los mismos dependan menos del Estado central.

Establecer la disposición normativa respecto de los plazos en los cuales se deberán transferir los montos que de conformidad a la ley les corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, tal como lo proponía la Ley Reformatoria a varias Leyes Orgánicas para Asegurar la Asignación Directa y Oportuna de Recursos de los Ingresos Permanentes y No Permanentes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la cual fue vetada totalmente por el presidente de la república, Daniel Noboa (El Comercio, 2024).

Dotar al Consejo Nacional de Competencias de autonomía de la función ejecutiva, pudiendo convertirse en una superintendencia que vigile el proceso autonómico en el Ecuador y el traslado obligatorio de competencias de la función ejecutiva al régimen descentralizado; además, de poder fungir como una sede administrativa para la efectivizar la garantía institucional de la autonomía financiera cuando el ejecutivo presente atrasos en la transferencia. Pero que también, obligue a las administraciones descentralizadas a mejorar sus indicadores respecto al personal que tengan y en la generación de recursos propios.

Por último, existe un proyecto de ley que amerita ser analizado en la Asamblea Nacional del Ecuador el cual consiste en las reformas al COOTAD, en el cual se vuelve más restrictiva la creación de cantones, estableciendo entre los requisitos que “un nuevo cantón contenga al menos el 15 % de la población del cantón actual, la población sufragante será la de todo el cantón actual, informe favorable del GAD municipal” (2024). Es necesario establecer requisitos más exhaustivos para la creación de niveles de gobierno descentralizado, ya que no pueden obedecer a reivindicaciones políticas irresponsables, ya que debe de comenzar a establecerse la sostenibilidad fiscal como requisito en la función pública.

14. Referencias bibliográficas.

Achá, D. (2013). El principio de subsidiariedad: Clave jurídica de la investigación (1ª, ed., vol. 1). Corporación Editora Nacional.

Asamblea Nacional del Ecuador (2024). Requisitos para la creación de cantones fue uno de los temas expuestos en la Comisión de Gobiernos Autónomos.

www.asambleanacional.gob.ec.

<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/92213-requisitos-para-la-creacion-de-cantones-fue-uno-de-los>

Azuero, A. (2018). Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de investigación. KOINONIA, 4(8), 110-127.

Banco Central del Ecuador (2010). ESTADÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES Y PROVINCIALES EN EL ECUADOR: 2000 – 2008 (Apuntes de Economía No. 58). Dirección Nacional de Estudios.

Banco Central del Ecuador (2015). ESTADÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES Y PROVINCIALES EN EL ECUADOR: 2004 – 2013 (Apuntes de Economía No. 62). Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica.

Banco Central del Ecuador (2021). Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado año 2022. Subgerencia de Programación y Regulación.

Banco Central del Ecuador (2022). Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2023. Subgerencia de Programación y Regulación.

Banco Central del Ecuador (2024). Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2024. Subgerencia de Programación y Regulación.

- Banco De Desarrollo De América Latina Y El Caribe. (s. f.). Ecosistema subnacional.
www.caf.com. Recuperado 20 de agosto de 2024, de
<https://www.caf.com/es/temas/c/ciudades/lineas-de-accion/ecosistema-subnacional/>
- Baroja, G. & Lasso, R. (2017). Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios.
Gobiernos Intermedios: Entre lo local y lo nacional, 5(1), 63-23.
- Barra, M.; Díaz, G. & López, C. (2020). Descentralización y capacidades subnacionales: la implementación de la política pública de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en las regiones de Antofagasta y El Biobío en Chile. ESPACIOS, 41(38), 210-224.
- Barrachina, E. (1992). Problemas en la ejecución del principio de coordinación. Revista de administración pública, 128(1), 225-234.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Revista Foro, (20), 5-22.
- Benalcázar, J. (2016). La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas, 7(32), 27-40.
- Bobbio, N. (1996). Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política (1ª ed., 4ta reimpresión). Fondo de Cultura Económica.
- Boex, J. (2013). Marco del PEFA de Medición del Desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas a nivel de Gobiernos Subnacionales. PEFA
- Bracamonte, E. (2002). Política, Estado y gobierno, Revista Ciencia y Cultura, (10), 73-78.
- Cabanellas de Torres, G. (2005). Diccionario Jurídico Elemental (17ª. ed). Heliasta.
- Caminal, M. (2015). Manual de ciencia política. Tecnos.

- Cárdenas, M.; Escobar, J. & Gutiérrez, K. (2020). Equidad territorial en Medellín: espacio público, amenazas naturales y calidad del aire. *Estudios Socioterritoriales: Revista de Geografía*, 27(46), 1-18.
- Carrión, F. (2019). El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continuidad. *Medio Ambiente y Urbanización*, 90(1), 239-270.
- Celi, I. (2017). Neoconstitucionalismo en Ecuador: ¿Judicialización de la política o politización de la justicia? (1ª. ed., vol. 213). Corporación Editora Nacional.
- Chalco, J. (2017). Un Presidencialismo Reforzado Desde El Ejercicio De La Facultad Reglamentaria Del Ejecutivo Ecuatoriano, *Revista Iuris*, 1(16), 55-71.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1993). PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CEPAL – GTZ. Serie de Política Fiscal 44.
- Consejo de Europa. (1985). Carta Europea De La Autonomía Local. European Treaty Series No. 122. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>
- Consejo Nacional de Competencias (2012) Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015. (1ª. ed.), Ecuador F.B.T. Cia. Ltda.
- Consejo Nacional de Competencias (2016). Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016 – 2017. Edición virtual sin fines comerciales. <https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Estrategia-de-Implementacio%CC%81n-de-la-Descentralizacio%CC%81n-2016-2017.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias (2019). INFORME TÉCNICO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GAD PARROQUIALES RURALES. (1ª. ed.), Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD.

Consejo Nacional de Competencias (2024). INFORME DE RESULTADOS REFERENTE AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS METROPOLITANOS Y MUNICIPALES. (1ª. ed.), Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD.

Consejo Nacional de Competencias (2024). INFORME DE RESULTADOS REFERENTE AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES. (1ª. ed.), Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD.

Corte Constitucional del Ecuador (2019). Sentencia No. 282-13-JP/19 (Daniela Salazar Marín).

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonNzA1NDMyNjgtNTdlYy00NzU3LWEyNTQtNzA1YjllMzEyNTlhLnBkZid9

Corte Constitucional del Ecuador (2019). Sentencia No. 462-12-EP/19 (Agustón Grijalva Jiménez).

Del Mar, M. (2008). Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (32), 243-262.

Díaz Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, (38), 240-270.

Díaz Revorio, F. (2018). *Fundamentos Actuales para una Teoría de la Constitución*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Durán, L. (2021). El enfoque interpretativo: Una nueva manera de ver la contabilidad. *Actualidad Contable Faces*, 24(42), 95-112.

Ecuador (1979). Constitución Política del Ecuador, CPE. Registro Oficial 800.

Ecuador (1997). Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. Registro Oficial 1997.

Ecuador (1998). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 181.

Ecuador (2005). Código Tributario. Registro Oficial 38.

Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador, CRE. Registro Oficial 449.

Ecuador (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303.

Ecuador (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPYFP. Registro Oficial No.306.

Ecuavisa. (2023). Gobierno adeuda 1 200 millones a municipios, prefecturas y juntas parroquiales. www.ecuavisa.com.
<https://www.ecuavisa.com/noticias/economia/gobierno-deuda-municipios-prefecturas-parroquias-HF6502797>

El Comercio (2024). Daniel Noboa firmó veto total a ley para entrega oportuna de recursos a municipios y prefecturas. www.elcomercio.com
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/daniel-noboa-veto-total-ley-entrega-oportuna-recursos-municipios-prefecturas.html>

El País (2007). Ecuador convoca para el 30 de septiembre las elecciones a la Asamblea Constituyente. www.elpais.com.
https://elpais.com/internacional/2007/04/25/actualidad/1177452004_850215.html

El Universo. (2023). Trabajadores de la Prefectura de Manabí se encadenaron para reclamar pago de sueldos atrasados. www.eluniverso.com.

- <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/trabajadores-de-la-prefectura-de-manabi-se-encadenaron-para-reclamar-pago-de-sueldos-atrasados-nota/>
- Esguerra, I; Lozano, L.; Villamizar, L. & Acevedo, J. (2016). Metodología para la estandarización del modelo normativo en centrales eléctricas de Norte de Santander – Grupo EPM. *Revista de investigación, administración e ingeniería*, 4(2), 12-18.
- Esteve, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista española de derecho constitucional*, (31), 125-147.
- Fernández, J. (2023). *Derecho parlamentario* (1ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Figueroa, A. (2012). Separación de poderes públicos y entidades fiscalizadoras superiores, *Revista de Derecho Foro*, (18), 31-43.
- Gallo, P. (2011). Descentralización y Desconcentración: ¿Excepciones a la Improrrogabilidad de la Competencia?. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano*, 1(3), 65-75.
- García, C. (1998). El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (1).
- García, V. (2003). Valores, principios, fines e Interpretación Constitucional. *Derecho & Sociedad*, (21), 190-209.
- Granados, M. (2021). *Teoría General del Estado* (1.ª ed., vol. 1). Centro Universitario de Estudios Jurídicos.
- Granda Arciniega, D. (2004). El presidencialismo en el Ecuador, *Revista La Tendencia*, (1), 78-86.

- Granja, N. (1997). Fundamentos de Derecho Administrativo. Universidad Técnica Particular de Loja.
- Gutiérrez-Alviz, F. (1982). Diccionario de Derecho Romano (3ª ed.). Reus.
<https://archive.org/details/gutierrez-alviz-f.-diccionario-de-derecho-romano-ocr-1982/page/n3/mode/1up>
- Hamui-Sutton, Alicia. (2013). Un acercamiento a los métodos mixtos de investigación en educación médica. *Investigación en educación médica*, 2(8), 211-216.
- Jiménez, J. (1974). Teoría del gobierno (2ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Kelsen, H. (1982). Teoría Pura del Derecho (R. J. Vernengo, 2.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México. (Original publicado en 1960).
- Lazo, A. (2007). Análisis Crítico de las Propuestas de Autonomía Política en el Ecuador [Tesis de grado, Universidad del Azuay]. Repositorio Dspace.
<https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/842>
- Lopera Echavarría, J. D., Ramírez Gómez, C. A., Zuluaga Aristazábal, M. U., & Ortiz Vanegas, J. (2010). EL MÉTODO ANALÍTICO COMO MÉTODO NATURAL. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 25(1).
- Marienhoff, M (1993). Tratado de Derecho Administrativo (1ª. ed.). Abeledo-Perrot.
- Mendoza, W.; Loor, V.; Salazar, G. & Nieto, D. (2018). La asignación presupuestaria y su incidencia en la Administración Pública. *Dominio de las Ciencias*, 4(3), 313-333.
- Merino Sánchez, W. (2023). Estado, Derecho y Justicia Constitucional. Departamento Jurídico Editorial.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.). Ingresos. www.finanzas.gob.ec. Recuperado 19 de agosto de 2024, de <https://www.finanzas.gob.ec/ingresos->

- Reyna, C. (2014). Relación Jurídica, Situación Jurídica e Institución Jurídica. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 14(1), 5-18.
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra*, 30(47), 13-32.
- Sayagués, E. (1974). *Tratado de derecho administrativo* (4ª. ed., vol. 4). Barreiro y Ramos.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador (1ª. ed., vol. 1). Documento de trabajo.
- Sosa, F. (1989). La Autonomía Local. *REALA*, (241), 9-19.
- Suing, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. *Revista Foro*, (20), 105–119.
- Tamayo, M. (2003). *El Proceso de la Investigación Científica* (4ª ed.). LIMUSA.
- Tello, K. & Lucio, G. (2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso?. *Revista CAP Jurídica Central*, 3(4), 297-342.
- Vásconez, A. (2010). LOS LÍMITES DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL – CASO EL CARMEN [Tesis de grado, FLACSO sede Ecuador]. Repositorio Dspace.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/2462>
- Vintimilla, J. (2010). Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del Ius Novus ecuatoriano. *Iuris Dictio*, 9(13), 47-57.
- Zaidán, S. (2023). *Teoría General del Estado Ecuatoriano* (1.ª ed., vol. 1). Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Zavala, J. (2003). *Manual de Derecho Administrativo* (1ª. ed.). Librería Jurídica Edino.