



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA:**

**“Análisis del régimen de competencias del Gobierno Central y los Gobiernos  
Autónomos Descentralizados establecido por la Constitución y el COOTAD en  
materia de políticas públicas en el Ecuador”**

**AUTOR:**

**Mayorga Badaraco Jorge Ernesto**

**TRABAJO DE TITULACIÓN EXAMEN COMPLEXIVO**

**Previo a la obtención del grado de:**

**MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**Tutor:**

**Verdugo Silva Julio Teodoro**

**Guayaquil – Ecuador**

**09/marzo/2023**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por el Abogado Jorge Ernesto Mayorga Badaraco, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional.

**DIRECTOR DEL PROGRAMA**

---

**Mgs. Miguel Hernandez Teran**

**REVISORES**

---

**Dr. Teodoro Verdugo Silva**

---

**Dr. Nicolas Rivera**

**Guayaquil, a los 09 del mes de marzo del año 2023.**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**

**DECLARO QUE:**

El examen complejo **ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 09 días del mes de marzo del año 2023**

**EL AUTOR**

---

**Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complejo **ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 09 días del mes de marzo del año 2023**

**EL AUTOR**

---

**Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**

Documento: [Trabajo de Titulación.pdf](#) (D156489843)  
 Presentado: 2023-01-20 19:07 (-05:00)  
 Presentado por: viviana.betty@yahoo.com  
 Recibido: miguel.hernandez.ucsg@analysis.urkund.com  
 Mensaje: Fw: Trabajo Titulación [Mostrar el mensaje completo](#)  
 4% de estas 30 páginas, se componen de texto presente en 9 fuentes.

Lista de fuentes	Bloques
Categoría	Enlace/nombre de archivo
	Universidad Técnica Particular de Loja / D11310633
	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / D13541218
	<a href="https://municipiobanos.gob.ec/banos/images/ORDENANZAS/2021/3.pdf">https://municipiobanos.gob.ec/banos/images/ORDENANZAS/2021/3.pdf</a>
	<a href="https://www.alausi.gob.ec/ordenanzas1/2021-9/3898-ordenanza-de-aprobacion-del-presupu...">https://www.alausi.gob.ec/ordenanzas1/2021-9/3898-ordenanza-de-aprobacion-del-presupu...</a>
	<a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50965277009">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50965277009</a>

0 Advertencias. Reiniciar. Compartir

marco normativo constitucional y legislativo que fundamenta la autonomía de los GAD como parte de un régimen jurídico que apunta al desarrollo social a través de políticas públicas locales efectivos y sus relaciones normativo institucionales con el Gobierno central. De tal manera, se cumple con el objetivo de este trabajo a través del análisis de este problema, además de comprender que la solución pertinente está en el régimen de competencias de la Constitución y el COOTAD. En consecuencia, los resultados de este trabajo se han conseguido metodológicamente desde la perspectiva de los criterios aportados por la doctrina, las normas constitucionales y legales para el análisis de la problemática abordada. Por lo tanto, el enfoque predominante es el cualitativo debido al predominio de la doctrina y las normas jurídicas que son recursos suficientes para delimitar el problema jurídico constitucional, reconocerlo y solucionarlo. Como resultado de esta investigación concluimos que existe un régimen de competencias constituido por los GAD, los cuales se ven protegidos del intervencionismo del Estado central a través de la cláusula de autonomía del COOTAD que protege sus funciones. PALABRAS CLAVES: Administración pública, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Régimen de Competencias, Políticas Públicas.

1 CAPÍTULO | INTRODUCCIÓN 1.1. El PROBLEMA - El régimen de competencias constitucional del Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el Ecuador en materia de políticas públicas representa las condiciones normativo - institucionales necesarias para la protección y efectivización de los derechos fundamentales, en especial, los derechos sociales, económicos y culturales. El problema que se aborda en el presente trabajo es analizar el régimen de competencias constitucional de los GAD y el Estado central, el grado de autonomía real que tienen aquellos frente a éste y la utilidad de este régimen para la efectivización de las políticas públicas diseñadas por los GAD. Asimismo, se exponen argumentos que fundamentan la tesis de porqué el Estado central no debe atribuirse competencias que son exclusivas para los GAD en los términos previstos dentro del régimen de competencias constitucional y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Mediante una reflexión fundamentada en

Roblox Player

## **Agradecimiento**

Agradezco a todos y cada uno de mis maestros, quienes con entusiasmo y vocación impartieron sus conocimientos y me permitieron crecer como profesional.

**Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**

## **Dedicatoria**

A mi amada familia, a quienes les dedico todo mi esfuerzo.

**Ab. JORGE ERNESTO MAYORGA BADARACO**

# ÍNDICE

## Contenido

RESUMEN .....	XI
ABSTRACT.....	XII
1  CAPÍTULO I .....	2
INTRODUCCIÓN.....	2
1.1  EI PROBLEMA. -.....	2
1.2  OBJETIVOS. – .....	3
1.2.1  Objetivo General. - .....	3
1.2.2  Objetivos Específicos. - .....	3
1.2.  BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL. – .....	4
2  CAPÍTULO II .....	5
DESARROLLO .....	5
2.1  PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.- .....	5
2.1.1  Antecedentes.- .....	5
2.1.2  Descripción del Objeto de la Investigación. – .....	7
2.1.3  Preguntas de investigación. – .....	8
2.1.3.1.  Pregunta principal. –.....	8
2.2.  FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA. -.....	9
2.2.1.  Antecedentes de estudio. –.....	9
2.3.  METODOLOGÍA. –.....	24
2.3.1.  Modalidad de Investigación.....	24
2.3.2.  Población y muestra. – .....	24
2.3.3.  Métodos de Investigación. - .....	25
2.3.4.  Procedimiento. - .....	26
3.  CAPÍTULO III .....	27
CONCLUSIONES.....	27
3.2.  RESPUESTAS .....	27
3.2.1.  Base de datos. - .....	27

3.2.2. Entrevistas al PhD (c) Ricardo Guaman Aguirre y a la MSc. Valeria Estefanía Elizalde Maza.-	32
3.2.3. Estudio de los artículos normativos relacionados con el Régimen de Competencias Constitucional del Gobierno Central y los GAD .....	38
CONCLUSIONES .....	42
RECOMENDACIONES .....	43
REFERENCIAS.....	45
A N E X O S.- .....	50

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	<i>Población y muestra</i> .....	25
Tabla 2	<i>Base de datos</i> .....	27
Tabla 3	<i>Afirmación 1</i> .....	28
Tabla 4	<i>Afirmación 2</i> .....	29
Tabla 5	<i>Afirmación 3</i> .....	30
Tabla 6	<i>Afirmación 4</i> .....	31
Tabla 7	<i>Estudio de los artículos normativos</i> .....	38

## INDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1</i>	<i>Afirmación 1</i> .....	28
<i>Gráfico 2</i>	<i>Afirmación 2</i> .....	29
<i>Gráfico 3</i>	<i>Afirmación 3</i> .....	30
<i>Gráfico 4</i>	<i>Afirmación 4</i> .....	31

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y  
LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ESTABLECIDO POR  
LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN EL ECUADOR**

**2021**

**RESUMEN**

El Estado ecuatoriano a través de la promulgación de la Constitución de 2008 ha impulsado un modelo de descentralización y de autonomía constituido por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estas formas de gobierno tienen independencia política, administrativa y financiera respecto del Estado central. El problema de esta investigación consiste en analizar el régimen de competencias constitucional de los GAD, su efectivización en materia de políticas públicas y su grado de autonomía frente al Estado central. En consecuencia, el objetivo de esta investigación es describir el marco normativo constitucional y legislativo que fundamenta la autonomía de los GAD como parte de un régimen jurídico que apunta al desarrollo social a través de políticas públicas locales efectivos y sus relaciones normativo institucionales con el Gobierno central. De tal manera, se cumple con el objetivo de este trabajo a través del análisis de este problema, además de comprender que la solución pertinente está en el régimen de competencias de la Constitución y el COOTAD. En consecuencia, los resultados de este trabajo se han conseguido metodológicamente desde la perspectiva de los criterios aportados por la doctrina, las normas constitucionales y legales para el análisis de la problemática abordada. Por lo tanto, el enfoque predominante es el cualitativo debido al predominio de la doctrina y las normas jurídicas que son recursos suficientes para delimitar el problema jurídico constitucional, reconocerlo y solucionarlo. Como resultado de esta investigación concluimos que existe un régimen de competencias constituido por los GAD, los cuales se ven protegidos del intervencionismo del Estado central a través de la cláusula de autonomía del COOTAD que protege sus funciones.

**PALABRAS CLAVES:** Administración pública, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Régimen de Competencias, Políticas Públicas.

**ANALYSIS OF THE REGIME OF COMPETENCES OF THE CENTRAL  
GOVERNMENT AND THE DECENTRALIZED AUTONOMOUS  
GOVERNMENTS ESTABLISHED BY THE CONSTITUTION AND THE COOTAD  
IN THE FIELD OF PUBLIC POLICIES IN ECUADOR**

**2021**

**ABSTRACT**

The Ecuadorian State through the promulgation of the 2008 Constitution has promoted a model of decentralization and autonomy constituted by the Decentralized Autonomous Governments (GAD). These forms of government have political, administrative and financial independence from the central state. The problem of this research is to analyze the regime of constitutional powers of the GADs, their implementation in terms of public policies and their degree of autonomy from the central State. Consequently, the objective of this research is to describe the constitutional and legislative normative framework that bases the autonomy of the GADs as part of a legal regime that aims at social development through effective local public policies and their normative-institutional relations with the central government. . In this way, the objective of this work is fulfilled through the analysis of this problem, in addition to understanding that the pertinent solution is in the regime of competences of the Constitution and COOTAD. Consequently, the results of this work have been obtained methodologically from the perspective of the criteria provided by the doctrine, the constitutional and legal norms for the analysis of the problem addressed. Therefore, the predominant approach is the qualitative one due to the predominance of the doctrine and legal norms that are sufficient resources to define the constitutional legal problem, recognize it and solve it. As a result of this investigation, we conclude that there is a system of powers constituted by the GADs, which are protected from the interventionism of the central State through the COOTAD autonomy clause that protects their functions.

**KEYWORDS:** Public administration, Decentralized Autonomous Governments, Competence Regime, Public politics.

# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN

### 1.1 EL PROBLEMA. -

El régimen de competencias constitucional del Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el Ecuador en materia de políticas públicas representa las condiciones normativo – institucionales necesarias para la protección y efectivización de los derechos fundamentales, en especial, los derechos sociales, económicos y culturales. El problema que se aborda en el presente trabajo es analizar el régimen de competencias constitucional de los GAD y el Estado central, el grado de autonomía real que tienen aquellos frente a éste y la utilidad de este régimen para la efectivización de las políticas públicas diseñadas por los GAD. Asimismo, se exponen argumentos que fundamentan la tesis de porqué el Estado central no debe atribuirse competencias que son exclusivas para los GAD en los términos previstos dentro del régimen de competencias constitucional y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Mediante una reflexión fundamentada en esta investigación intento aportar algunas puntualizaciones normativas en las que se destaque el hecho que la autonomía de los GAD debe ser respetada por el Gobierno central, tanto por estar prevista en la Constitución, como para garantizar un adecuado proceso de cumplimiento de políticas públicas que satisfagan los derechos de las personas.

Esta investigación se ha realizado con la finalidad de puntualizar y demostrar que al gobierno central no le corresponde ejecutar políticas públicas que son parte de las competencias de los GAD. Consecuentemente, el desarrollo de este trabajo de investigación está justificado por cuanto es indispensable precisar argumentos por los cuales se remarque que las competencias existentes en favor de los GAD están fundamentadas por los principios de descentralización y desconcentración, con la finalidad de brindar las condiciones institucionales necesarias para una satisfacción de las necesidades de los ciudadanos a través de la ejecución de las políticas públicas por parte de las entidades que conforman los GAD. En efecto, en el Ecuador la Constitución vigente desde el 2008 ha establecido dicho orden y régimen de competencias para favorecer la ejecución de las

políticas públicas y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, ya sea a través del servicio o prestaciones públicas, así como también por medio de las obras de carácter público y social.

## **1.2 OBJETIVOS. –**

### **1.2.1 Objetivo General. -**

Analizar el contenido dogmático – constitucional de los principios y reglas vigentes en la Constitución del 2008 que regulan el régimen de competencias en materia de políticas públicas identificando su alcance, límites y presupuestos normativos – constitucionales.

### **1.2.2 Objetivos Específicos. -**

1. Identificar las superposiciones funcionales derivadas del régimen de competencias constitucionales que regulan las relaciones entre el Gobierno central y los GAD y sus efectos en la gestión de las políticas públicas a nivel local.
2. Analizar las leyes orgánicas vinculadas al régimen de competencias que regulan las relaciones entre los GAD y el Gobierno central para determinar si se efectiviza o no el mandato constitucional y su impacto en las decisiones, actos y normas adoptadas por los GAD.

En consecuencia, el objetivo primordial de esta investigación es analizar el contenido dogmático – constitucional de los principios y reglas vigentes en la Constitución del 2008 que regulan el régimen de competencias en materia de políticas públicas, con la finalidad de argumentar y demostrar que el Estado central no puede superponer sus funciones a las competencias que están constitucionalmente instituidas para los GAD de acuerdo con lo establecido por los artículos 238, 261, 262,263 y 264 de la Constitución de la República del Ecuador.

Al cumplirse con el objetivo de este trabajo de investigación se logrará la publicación de un documento de carácter jurídico por medio del cual se establezcan directrices fundamentadas en la doctrina y las normas jurídicas que sirvan de ilustración para la ejecución de las políticas públicas de los GAD conforme al régimen de

competencias, dando lugar al fortalecimiento del principio constitucional de supremacía de la Constitución.

## **1.2. BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL. –**

Las políticas públicas son todas aquellas acciones ejecutadas por la administración pública para satisfacer las diferentes necesidades de la ciudadanía (Díaz, 2017). Tal como lo afirmó Muller (2010) “las políticas públicas son un conjunto de actos planificados de parte de la administración pública para por medio de ellos servir a la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la sociedad” (p. 43). Precisamente, el Estado se caracteriza por ser un ente de servicio a sus ciudadanos, dado que éste se encarga de reconocer los principales intereses humanos, asociarlos con su comunidad y satisfacerlos mediante un sistema ordenado de principios, políticas y normas jurídicas (Montecinos y Contreras, 2019).

La ejecución de políticas públicas obedece a un orden que es instituido por las normas jurídicas. Por consiguiente, las distintas normas, desde aquellas que integran la Constitución hasta las de carácter administrativo y político, desarrollan diferentes principios, los cuales están articulados de tal forma que se reconozcan los principales deberes del Estado para que la administración pública sirva a la ciudadanía. Es así, que: “las políticas públicas son la parte inmaterial de los deberes de servicio a la ciudadanía a través de la administración pública, y las obras públicas son la parte material que concreta lo dispuesto en las políticas del Estado” (Varela, 2005, p. 74).

## **CAPÍTULO II**

### **DESARROLLO**

#### **2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.-**

##### **2.1.1 Antecedentes.-**

La estructura, organización y competencias del Estado es uno de los ámbitos de investigación más relevantes del Derecho. El tipo de diseño institucional de un país es fundamental para la generación de las condiciones de la prosperidad. Por ello, la dinámica de los diferentes niveles del poder articulados a través del Estado definen el tipo de vínculo e interacción que tienen sus otros elementos: territorio y población (Blanco et. al, 2021). Esta dinámica, expresada a través de un régimen constitucional de competencias, se desarrolla en el marco de principios y reglas estatuidas en la Constitución y define las funciones específicas que cada nivel de la organización estatal tiene para la planificación y ejecución de las políticas públicas en un país (Benabent - Fernández y Vivanco, 2021). Un vínculo que no está exento de problemas y dificultades tanto en el plano normativo como en el plano fáctico.

En el plano fáctico, entre las teorías que mejor explican esta dinámica institucional que se produce entre los gobiernos estatales y subestatales y que ha enfatizado la importancia de la calidad del diseño de las instituciones y las relaciones del poder generadas a partir de ello, ha sido la presentada por los profesores James Robinson y Daron Acemoglu quienes nos explican el origen de la prosperidad a partir de los modelos de Estado vigentes. Los autores construyen una teoría institucional que explica la prosperidad global y su origen. Parten de dos conceptos centrales: *instituciones extractivas* e *instituciones inclusivas* las cuales se proyectan en el ámbito económico, político y normativo. Niegan que la pobreza y los conflictos de poder de un país tenga como origen las diferencias geográficas, culturales, étnicas o la ignorancia de sus líderes para que una

nación sea próspera. Por el contrario, afirman que las condiciones básicas para el éxito o fracaso de un país son el tipo de *instituciones* que regulan la política y la economía (Robinson y Acemoğlu, 2012).

Las instituciones extractivas económicas están formadas por los monopolios, oligopolios, concentraciones empresariales, acceso limitado al capital, desregulación del mercado, entre otras. Estas instituciones extractivas son las causas de la pobreza e implican el beneficio de un subconjunto de la sociedad a costa de otros. Asimismo, las instituciones políticas extractivas son aquellas que generan las condiciones para la existencia de sus homónimas en el ámbito económico y están fundamentalmente concentradas en la obstaculización del rediseño estatal que permita una profundización de la democracia y un efectivo cumplimiento de principios constitucionales orientados a la desconcentración del poder en el Estado y la sociedad, como el principio de descentralización (Robinson y Acemoğlu, 2012).

Por el contrario, las instituciones económicas inclusivas son aquellas que generan las condiciones para la prosperidad, promueven la competencia y la innovación, centrales para la diversificación del mercado y ello es posible en virtud de las instituciones políticas inclusivas caracterizadas por un acceso competitivo y una amplia redistribución del poder en la ciudadanía y en los niveles subnacionales de la organización estatal. Una sociedad es próspera cuando logra transitar de instituciones políticas extractivas a instituciones políticas inclusivas lo que implica reconocer la eficacia de principios de autogobierno y de descentralización que justifican la distribución del poder; y, la existencia de un Estado consolidado (Robinson y Acemoğlu, 2012).

El contexto institucional descrito es necesario para comprender el trasfondo del problema normativo. A pesar que la legislación vigente que regula el régimen de competencias en materia de políticas públicas reconoce los principios de descentralización y desconcentración, éstos no tienen una plena eficacia (Peralta et. al, 2021) (y no sólo por un asunto normativo, sino también fáctico, como se ha explicado). Por ello, la necesidad de analizar el contenido dogmático – constitucional de los principios y reglas vigentes en la Constitución del 2008 que regulan la materia y determinar si éstos pueden efectivizarse mejor mediante una reforma que aplique sanciones en caso de incumplimiento o mediante la incorporación de normas que fortalezcan su vigencia.

### **2.1.2 Descripción del Objeto de la Investigación. –**

En el año 2015 se propuso una enmienda constitucional del art. 264 numeral 7 de la Constitución en la cual se establece que “los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 7) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley”. Este artículo quiso ser enmendado con la finalidad de que el ente rector estatal amplíe sus competencias en detrimento de los GAD y pueda autorizarlos para que operativicen esta competencia en todas las etapas que involucran la planificación, construcción, mantenimiento de la estructura física y equipamientos de los espacios de salud y educación. Finalmente, esta enmienda entró en vigencia cuando fue publicado por el Registro Oficial N° 653 del 21 de diciembre de 2015 y declarada inconstitucional en el 2018 por la Corte Constitucional.

Este es un claro y evidente ejemplo de la estructura de comprensión del régimen de competencias constitucional vigente y del tipo de relaciones que deben establecerse entre el Gobierno Central y los GAD. Contrariamente a los fines de la Constitución, este objetivo de re – centralización de las funciones estatales nos muestra la concepción del poder que se tiene desde el Estado central y la ausencia de una clara voluntad a favor de la efectiva materialización del principio de descentralización y autonomía (Haro, 2010). Es cierto que un modelo de Estado unitario la descentralización de las competencias y el nivel de autonomía queda limitado con la finalidad de preservar la existencia, continuidad e integridad del Estado (más aún en sociedades políticamente volátiles), pero la preservación de la integridad estatal es plenamente compatible con los principios de descentralización y autonomía y, por el contrario, su aplicación fortalece las identidades y el sentido de pertenencia a una comunidad nacional en la cual las localidades y pueblos del país puedan gestionarse autónomamente para afrontar sus demandas a través del diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a sus necesidades (Reyes et. al, 2021) .

Es por ello, que esta investigación tiene por objeto analizar el contenido dogmático – constitucional de los principios y reglas vigentes en la Constitución del 2008 que regulan el régimen de competencias en materia de políticas públicas identificando su alcance, límites y presupuestos normativos – constitucionales.

### **2.1.3 Preguntas de investigación. –**

#### **2.1.3.1. Pregunta principal. –**

¿El régimen de competencias constitucional del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados ha permitido el diseño e implementación de políticas públicas según los principios de descentralización y autonomía en el Ecuador?

#### **2.1.3.2. Variable única. –**

El régimen de competencias constitucional del Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el diseño e implementación de políticas públicas según los principios de descentralización y autonomía en el Ecuador.

#### **2.1.3.3. Indicadores. –**

- Existe la voluntad política de enmendar la Constitucional para re – concentrar las competencias constitucionales otorgadas a los GAD.
- Materialmente se produce una limitación de las competencias de los GAD lo que dificulta la implementación de políticas públicas efectivas.
- Los principios de descentralización y desconcentración, fundamentales para un Estado unitario con sólidas políticas de distribución del poder, forman parte de la dimensión semántica de nuestra Constitución, pero no de la aplicación práctica de la misma.

#### **2.1.3.4. Preguntas complementarias de la investigación**

- 1) ¿En qué medida el marco constitucional que regula el régimen de competencias del Gobierno Central y los GAD es adecuado para la efectivización de los principios de descentralización, desconcentración y autonomía?
- 2) ¿Cuál ha sido el impacto del principio de descentralización, desconcentración y autonomía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?
- 3) ¿Por qué las políticas públicas en el Ecuador no se han diseñado y operativizado según los principios de descentralización, desconcentración y autonomía?

## **2.2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA. -**

### **2.2.1. Antecedentes de estudio. –**

De acuerdo a los antecedentes históricos, en nuestro país se incorporó en el art. 118 de la Constitución de 1979 el instituto jurídico – constitucional de “descentralización administrativa”, en la cual se señalaba que “el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales” (Constitución Política del Ecuador [Const]. Art. 118. 27 de marzo de 1979 (Ecuador).

En la Constitución de 1998 el instituto jurídico - constitucional de “descentralización administrativa” fue reemplazado por el “principio de descentralización” extendiendo su impacto en el ámbito de las relaciones entre los poderes públicos y los niveles de organización seccional. Por ello, el art. 226 señalaba que:

Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla (Constitución Política del Ecuador [Const]. Art. 226. 11 de agosto de 1998 (Ecuador).

La normativa constitucional contemplada en los artículos 238, 261, 262,263 y 264 de la Constitución del Ecuador, amplía y profundiza las competencias de los GAD en comparación con las derogadas Cartas Magnas mencionadas. Pero, como hemos observado, la práctica de los poderes públicos (en especial el ejecutivo) ha amenazado estas competencias a través de enmiendas inconstitucionales que, aunque revocándolas, se materializan en la dinámica real de las relaciones de poder vigente. En tal sentido, los principios que deberían guiar el proceso de descentralización en el país y otros más como el de subsidiariedad, solidaridad, participación ciudadana y coordinación y corresponsabilidad

se ven limitadas en el momento del diseño y ejecución de las políticas públicas de los GAD.

### **2.2.1. Bases teóricas. -**

#### ***2.2.2.1. Las políticas públicas y el régimen de competencias como parte del desarrollo social. –***

Desde el punto de vista de Olías (2001), las políticas públicas son aquellas que congregan ciertos principios de servicio de parte de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno para la satisfacción de necesidades sociales (p. 32). En tanto que para Gallego et al., (2003) las políticas públicas son las que fundamentan aquellas tareas que debe realizar el gobierno de un Estado en favor del bienestar de sus ciudadanos (p. 46). Precisamente, para Canto (2010) se interpretó que los ciudadanos pueden ver corroborados la satisfacción de sus derechos más elementales en la medida que el Estado y sus respectivas forma de gobierno intervengan para la satisfacción de dichas necesidades (p. 57).

Comprendido lo que son las políticas públicas, corresponde precisar cómo las mismas se planifican, articulan, ejecutan y se supervisan a través de las distintas formas que dispone la administración pública. En primer lugar, corresponde definir qué es la administración pública. En efecto, se establece que: “la administración pública es la forma por la cual el Estado se organiza a través de instituciones con diferentes deberes y atribuciones para satisfacer las necesidades de los ciudadanos” (Ampudia, 1995, p. 31). Al haberse definido qué es la administración pública, corresponde enfatizar que la misma es una construcción del derecho, por medio de la cual existe una serie de sistemas, instituciones y normas jurídicas que regulan diferentes ámbitos del desarrollo social.

Entonces, la administración pública al erigirse como un ente de organización de las distintas funciones del Estado, compete precisar que su estructura se origina en las diferentes instituciones que son creadas por este mismo Estado con la finalidad de satisfacer ciertos requerimientos de la ciudadanía. En dicho contexto, se tiene que reconocer que la administración pública para servir adecuadamente a la ciudadanía debe atender ciertos grupos y necesidades específicas. Al referirse a la especificidad, un aspecto muy importante a considerar es la división política- territorial del Estado, para así de esa manera la administración pública pueda cumplir con sus cometidos (Haro, 2010).

Por lo tanto, la administración pública debe cumplir con sus tareas por medio de competencias. “Las competencias en materia de administración es la división o distinción de tareas para cumplir con la ejecución de una o más políticas públicas dentro de un determinado territorio” (Pérez, 1993, p. 24). En relación con lo antes expresado, se reconoce que las competencias son las asignaciones que el Estado dispone a cada una de sus instituciones de la administración pública, para que constitucional y legalmente estén facultadas para realizar las acciones o ejecutar las políticas que las normas jurídicas dispongan dentro de una determinada circunscripción territorial (Herrera, 2020).

El Estado, como se manifestó es el encargado de establecer o determinar las competencias de la administración pública. Para que una entidad pública tenga competencias destinadas a diseñar y ejecutar determinadas políticas públicas, es necesario que exista un fundamento jurídico, en este caso respaldado por normas jurídicas que determinen y regulen el ejercicio de las mismas (Viñas et. al., 2018). En consecuencia, el fundamento constitucional debe enmarcarse según lo dispuesto por la Constitución y luego tener concordancia con las demás normas del sistema jurídico, en especial, las del Derecho Administrativo.

Al haberse dispuesto la concurrencia de las normas jurídicas antes enunciadas, es conveniente fundamentar porqué la necesidad de la efectiva aplicación de dichas normas. Esto además de analizar la forma cómo las normas de los derechos en cuestión son aplicadas para asignar una competencia destinada a la ejecución de una política pública. Por consiguiente, partamos de lo dispuesto en la Constitución. La Carta Magna como norma suprema del Estado, es la base de la estructura de la organización política y administrativa de nuestro ordenamiento estatal, pues “la Constitución es la norma que se encarga de definir la existencia del Estado, para esto ella se encarga de definir funciones, organismos y competencias para una adecuada sistematización del orden social y el desarrollo” (Montaña, 2002, p. 85).

#### ***2.2.2.2. El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados***

Antes de desarrollar este apartado es necesario formular algunas precisiones. Estas precisiones consisten, primero, en definir qué es el Estado y cuál es el rol que cumple en relación a los ciudadanos. Segundo, qué son los Gobiernos Autónomos Descentralizados,

cómo se originaron y qué tipo de atribuciones tienen según lo dispuestos en las normas jurídicas. Estas precisiones son necesarias para comprender los roles de cada uno de estos elementos de una comunidad jurídica y política organizada, esto con la finalidad de conocer cómo surgen las atribuciones de Estado Central y GAD y de qué forma y porqué existen distinciones entre estas formas de organización del poder. Además, esta descripción propuesta sirve para concientizar respecto de cómo se origina el conflicto de competencias en la ejecución de políticas públicas entre estas formas de gobierno.

El Estado como persona jurídica es reconocida como: “una entidad que posee territorios, extensión división territorial, población y un conjunto de normas que rigen las relaciones sociales que se deriven de esos elementos para promover el bien común”. (Martínez, 1986, p. 22). El Estado sin aquellos elementos, indudablemente no podría existir, por lo que se requiere de un modelo de organización que contribuya a armonizar las actividades y los intereses tanto del Estado como de la ciudadanía. En consecuencia, el Estado requiere de un territorio para asentarse en calidad de un ente comunitario o social, siendo que, el territorio tiene ciertos límites o extensión para poder diferenciar grupos humanos que tienen diversas costumbres. En ese contexto, es que las normas jurídicas se encargan de establecer las pautas que direccionen las relaciones de la comunidad. Esto procede de forma tal, que no se vean afectados los ciudadanos por los actos del propio Estado y por los que lleguen a cometer los particulares.

El Estado como tal reconoce “un orden político y administrativo que impone el hecho para evitar el caos en los procesos de integración social y satisfacción de las necesidades ciudadanas dentro de un mismo territorio” (Tapia, 1961, p. 75). Naturalmente, el Estado requiere de un orden para obrar en función del cumplimiento de determinadas consignas inherentes al rol que éste tiene como ente de congregación humana y de satisfacción de necesidades, lo cual se certifica en virtud del reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, dentro de este orden y en el desarrollo de las tareas que le competen al Estado a través de las instituciones de la administración pública, se pueden presentar algunas desavenencias o conflictos en el cumplimiento de sus tareas para ejecutar las políticas públicas al servicio de los intereses de la ciudadanía.

Es por este motivo que conviene precisar que la administración pública comprende a una serie de instituciones, las cuales realizan diferentes tareas, esto debido a que resultaría imposible que una sola entidad o que el Estado pretenda regular las distintas actividades de su sociedad sin que exista una división del trabajo. Es decir, que el Estado necesita de diversas instituciones para que cada una de ellas se dedique de forma exclusiva a una actividad en sociedad, porque de lo contrario, colapsarían todos los esfuerzos de un solo ente jurídico, político y administrativo en tratar de dirigir las distintas actividades de los ciudadanos para promover el desarrollo y el bien común (Pamplona y Piedrahita, 2021).

En efecto, según el enfoque propiciado por Fuente (2010) el Estado no puede ser un ente jurídico y político con personalidad reconocida si no dispone de instituciones que integren sus estructuras (p. 63). De la misma manera, Mantilla et al., (2009) sostuvieron que el Estado tiene como una de sus finalidades establecer un orden y promover el bienestar por lo que requiere dividir las tareas por medio de instituciones, lo cual genera una actividad política por establecer un orden (p. 85). No obstante, para Rozo (1987) dentro de ese proceso de organización política, se precisó que se suelen presentar problemas en la organización de sus tareas, funciones o competencias cuando no existe una idea clara de cómo cumplir con las políticas públicas (p. 31).

En torno a las desavenencias o conflictos manifestados con anterioridad, un problema común es el ejercicio de las competencias, siendo que, si existe un Estado central, el cual se rige por medio de carteras de Estado tales como ministerios, secretarías, subsecretarías, entre otras; y los GAD que prestan ciertos servicios mediante prefecturas, municipalidades, consejos provinciales y concejos cantonales, es decir, por medio de algunas instituciones sectoriales que sirven a la comunidad dentro de sus respectivas jurisdicciones (Tinizhañay, 2020). En tal caso, las instituciones del poder ejecutivo no pueden o no deben interferir en las labores de los GAD. Aquello representa un problema para la estabilidad del Estado y para el cumplimiento cabal de las políticas públicas, las que se implementan con la finalidad de reconocer y satisfacer adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por lo tanto, el Estado debe preservar un modelo institucionalizado de organización del poder destinado a evitar los conflictos de competencia en la ejecución de políticas públicas al servicio de la ciudadanía. Es así que el Estado debe diseñar competencias y

funciones que respondan al cumplimiento de las políticas públicas pues: Esta estructura institucional crea leyes y normas, genera iniciativas económicas, sociales y políticas, y, articula relaciones entre los subsistemas para la cooperación mutua. Así, engloba los aspectos institucionales de la estructura y organización del gobierno (Mora, 2013, p. 1).

Precisamente, el Estado lleva a cabo la realización de sus funciones mediante subsistemas. Estos subsistemas de gobiernos son los que caracterizan a la administración pública en cuanto a su constitución orgánica, debido a que existen entes principales o rectores que ejecutan ciertas políticas públicas, y de estos entes, se derivan otros entes afines que realizan las labores de concreción de las mencionadas políticas. En consecuencia, al haber precisado en líneas anteriores que el Estado recurre a sus instituciones políticas y administrativas, al hacer referencia a un orden es que las diferentes entidades de gobierno emergen en la sociedad y cumplen con sus roles de servicio.

Por lo tanto, en el caso ecuatoriano existe el Estado central, el mismo que como forma de gobierno ejerce sus competencias a nivel nacional, pero, por otra parte, se requiere de entidades de gobierno de carácter seccional para una mejor cobertura de la ejecución de las políticas públicas. Es por esto que existen los GAD, como una forma de desconcentrar y descentralizar las actividades del Estado central, siendo que se les otorga competencias para que en su representación ejecute las políticas públicas.

En dicha representación, al habersele otorgado las competencias, el Estado central se ve representado, pero no puede intervenir en virtud de un orden establecido por las normas jurídicas el cual es determinado para no entorpecer los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas de los GAD. Además, en el caso de una intervención sin competencia por parte del Estado central en las funciones de los GAD no solo se produce un conflicto de competencias, sino que el propio Estado central al asumir una carga excesiva de cumplimiento de políticas públicas correría el riesgo de no cumplirlas, o caso contrario, las cumpliría de forma ineficiente (León-Cázares et al., 2021).

Aquella situación implica dos aspectos a considerar: el primero, el quebrantamiento del orden institucional establecido por la Constitución de la República del Ecuador y las normas de derecho político y administrativo. El segundo aspecto consiste en que se afectarían los derechos constitucionales de los ciudadanos a recibir un adecuado servicio en cuanto a la satisfacción de sus necesidades públicas.

En consecuencia, para comprender el régimen de competencias que define las formas de gobierno en el Estado ecuatoriano y la ejecución de las políticas públicas es necesario reconocer lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador. De acuerdo con la mencionada Carta Magna según el artículo 1 se reconoce que el Ecuador es un Estado social de derechos. Esto implica la existencia de un ordenamiento jurídico que impone un orden en la organización del Estado, lo cual compete a la administración pública, la que debe obedecer los criterios de democracia, soberanía, unidad, interculturalidad, y la plurinacionalidad (Sarango, 2016).

En consecuencia, existe una diversidad que como tal impone el deber de edificar un aparato de gobierno amplio, el cual está en la obligación de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Este argumento se corrobora con lo dispuesto en el mencionado artículo cuando señala que el Estado de Derecho se organiza en forma de república y que se gobierna de forma descentralizada.

Según lo expuesto, es importante precisar en qué consisten exactamente la desconcentración y la descentralización como derivación, delegación o prorrogación de las competencias del Estado central. Empecemos por precisar qué es la desconcentración, pues la “desconcentración administrativa es el acto de delegar funciones de una administración que desde su rectoría transmite sus funciones a otras entidades dentro de la misma comunidad regional” (Meza, 1964, p. 15). Del mismo modo, se establece que la desconcentración es “aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”. (Ayrwin, 1952, p. 53.).

En efecto, la descentralización “es la descongestión del poder mediante su traspaso a otra entidad que recibirá las mismas competencias de forma exclusiva o privativa” (Penagos, 1994, p. 24). La descentralización representa la transferencia de una competencia de un ente a otro, en el cual no existe subordinación, sino la capacidad propia de asumir el cumplimiento de las políticas públicas en virtud de la autonomía. Mediante la autonomía, los entes descentralizados están en capacidad de cumplir con las políticas públicas, esto sin necesidad de intervención o autorización de otros entes administrativos, en este caso de los entes del Estado central.

Vergara (2011) afirma que:

La descentralización es la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hasta otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos. Cuando hablamos de descentralización hablamos de la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales (p. 30).

Como se puede apreciar, la descentralización consiste en la concesión o transferencia de poderes o competencias a determinadas formas de gobierno, las que son independientes y autónomas del Estado central. Esto se debe a que la descentralización es una forma de división del poder, en la que las competencias son ejercidas de acuerdo con las administraciones o formas de gobiernos locales, las que difieren por razones de territorio de las administraciones centrales o de carácter nacional.

Esa situación se produce por cuanto se precisa efectuar una mayor cobertura del régimen de gobierno, para que en el caso puntual de los GAD estos se encarguen de cumplir con las políticas públicas, siendo que existe como se manifestó una división de tareas para la ejecución de tales políticas. De tal manera, el gobierno central ejecuta las políticas públicas de carácter general, en tanto que los GAD se encargan de cumplir con estas políticas a nivel más específico y próximo a las comunidades donde rige su forma de gobierno y administración.

Ahora bien, la autonomía es un proceso de separación de poderes a nivel de las instituciones del Estado. Desde tal premisa, la autonomía “es la capacidad propia de obrar de una institución, la cual no requiere de la autorización o intervención de ninguna otra entidad”. (De la Calle & Eastman, 1996, p. 33). Por consiguiente, la autonomía representa la facultad de ejercer actos por cuenta propia de una entidad, esto dentro de una competencia que no necesita ser ejecutada por otra. Por lo tanto, la autonomía es la exclusividad de la facultad de obrar sin tener que depender de otra persona o entidad, esto se debe a que el ente autónomo está facultado por el derecho para no depender de los lineamientos de otra institución para la ejecución de políticas públicas.

En esa misma línea Paniagua (2010) afirma que la autonomía es:

una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga la potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, y eficaz en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas, por ello, a estas entidades se les denomina autónomas porque tienen poder de autoformación, es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos (p. 68).

La autonomía como tal constituye la finalidad de la descentralización, dado que, la entidad descentralizada hace uso o capitaliza ese poder o atribuciones que le asisten jurídicamente para obrar por cuenta propia. Esta capacidad de obrar sin el concurso de otras entidades, se ve reflejada en la ejecución de políticas públicas sin atenerse a lo que dispongan otras entidades de derecho público. Por consiguiente, la autonomía le permite a los GAD llevar a cabo el cumplimiento de las políticas públicas sin necesidad de dependencia del Estado central, lo cual está justificado por las normas de la Constitución y del Derecho Administrativo en el país.

Precisamente, al referirse a los fundamentos de las normas constitucionales se tiene que precisar lo dispuesto por el artículo 261 y siguientes de la Constitución de la República. En estos artículos se encuentran dispuestos los principios y normas que constituyen al régimen de competencias en el Ecuador, el mismo que será descrito de acuerdo con el rol real que deben asumir los GAD en el territorio nacional.

En el régimen de competencias en el Ecuador, se han producido dificultades debido a que el Estado central ha pretendido invadir las funciones o atribuirse las competencias que deben ser ejercidas por los GAD. Un caso puntual se puede apreciar a través de las enmiendas constitucionales del año 2015. Entre estas enmiendas se había visto modificado el artículo 264 numeral 7 de la Constitución de la República, en el cual se sometía a autorización del ente rector público todo acto relacionado con la planificación, construcción, mantenimiento de la estructura física y equipamientos de los espacios de salud y educación. Esta enmienda entró en vigencia en el momento de su publicación en el Registro Oficial N° 653 del 21 de diciembre de 2015.

Naturalmente, tal enmienda resultaba violatoria de la autonomía de los GAD en materia de salud y educación, esto por citar un caso concreto, dado que dicha enmienda contradecía el sentido de las normas constitucionales que proclaman el derecho a la autonomía como parte del desarrollo de los derechos fundamentales de las personas. A pesar que esta enmienda fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional en el 2018, el caso es un claro ejemplo de la existencia de conflictos de competencias en el Ecuador.

### ***2.2.2.3. La autonomía como el fundamento del desarrollo de las políticas públicas***

De acuerdo con Ferri (2013) las políticas, en cierta medida, se fundamentan en la autonomía por cuanto se asume que cada gobierno o ente administrativo local conoce de manera más próxima y certera la realidad de su comunidad (p. 16). En tanto que desde la perspectiva de Naranjo (2003), la autonomía contribuye a que en las políticas públicas puedan verse cumplidas y satisfechas las necesidades de los ciudadanos sin tener que pasar por los procesos burocráticos del gobierno central que limitan su ejecución (p. 63).

En otra perspectiva, según López (2003) se debió precisar que la autonomía ayuda a que las políticas y las necesidades públicas que se satisfagan al momento de ser llevadas al contexto de la acción gubernamental (aplica para los GAD) por cuanto se atiende única y exclusivamente lo que demanda una determinada localidad y grupo de personas (p. 8). En efecto, al cumplirse esta premisa, se evita que los gobiernos centrales se inmiscuyan en acciones que realmente desvíen la atención de los requerimientos puntuales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos que son parte de una determinada circunscripción territorial y de una determinada forma de gobierno o ente de carácter político y administrativo.

Igualmente, para Montabes y Ojeda (2009) la autonomía de los GAD implicaría una gestión menos partidarizada en cuestiones de confrontación política, ya que se estaría realmente cumpliendo las políticas públicas para servir a los ciudadanos como realmente corresponde (p. 72). Este mismo criterio es desarrollado por Medina (2009) quien estima que la autonomía implica disponer de mayores facilidades de decisión sobre lo que debe hacerse, sobre la forma de cómo hacerlo y dentro de un tiempo que se considere parte de un gobierno local como el adecuado para llevarlo a la práctica (p. 60). De esa manera, se

estaría evitando alargar procesos de ejecución de políticas públicas por cuanto se sabe que el gobierno central en caso de acaparar competencias resuelve estos asuntos de forma lenta, lo que retrasa el cumplimiento efectivo de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de Embid (2010) la autonomía faculta a que cada ente o forma de gobierno seccional tenga un marco de trabajo y de desarrollo de las políticas públicas más amplio que a través de la intervención de gobiernos centrales (p. 84). Esto se debe a que los gobiernos centrales se caracterizan por extender sus competencias sin estimar que no siempre tienen el conocimiento real de las necesidades de una determinada localidad. Es decir, algunas políticas públicas por su generalidad bien pueden ser desarrolladas por el gobierno central. No obstante, las políticas específicas sí precisan que se actúe a través de entes de gobierno local los cuales tienen más conocimiento sobre la realidad local y las prioridades para la ejecución de las políticas públicas.

De la misma manera, Loaiza (2004) señala que los gobiernos municipales o regionales disponen de elementos de conocimiento de primera mano a los que no puede acceder con la misma inmediatez el gobierno central (p. 43). En este contexto, se asume que las entidades de los gobiernos locales llevan registros e información cuya actualización se procesa más rápido en contraste con la que puede procesar el gobierno central. En consecuencia, se puede decir que a nivel de necesidades públicas toda información que poseen los GAD se procesa con mayor agilidad que la del gobierno central que aglutina una mayor cantidad de datos y en el contexto de la satisfacción de necesidades públicas dentro de un contexto de competencias lo que se intenta es una satisfacción más pronta, oportuna y eficiente.

En la realidad ecuatoriana, los procesos autonómicos en cierta manera han ayudado a que se asigne de mejor manera las tareas de los GAD en cuanto al diseño y cumplimiento de las políticas públicas. En opinión de Bedón (2012) los GAD se han institucionalizado en el país con la finalidad de llevar a cabo procesos de descentralización para mejorar la satisfacción de las necesidades ciudadanas a través de la ejecución de políticas públicas (p. 214), no obstante, este autor advierte que en algunos casos el Estado central interviene porque a pesar que existen normas que asignan competencias, los GAD no tienen facultad para legislar. En consecuencia, los GAD en realidad tienen una descentralización netamente administrativa, más no política.

Por ello, los GAD en cierta medida gozan de una autonomía para llevar a cabo la ejecución de sus políticas públicas. Sin embargo, algunos aspectos de satisfacción de necesidades públicas dependen de las normas del Estado Central, por lo que no pueden oponerse las normas regionales y ordenanzas municipales de los GAD frente a las del gobierno central puesto que dichas normas no tienen el mismo peso que las normas orgánicas que generalmente son emitidas por el Estado Central.

En ese aspecto se ve corroborado el principio de supremacía constitucional que ubica a las normas orgánicas por sobre las normas regionales y las ordenanzas según el artículo 425 de la Constitución. En ese mismo sentido, para Oyarte (2016) la supremacía de las normas constitucionales ha tratado de establecer un orden en la institucionalidad del Estado, lo cual no puede alterarse, siendo que las normas emitidas por los GAD siempre en algún momento se ven subordinadas por las normas del Estado central (p. 89). En este aspecto, si la Constitución desde el artículo 260 al 269 prevé el régimen de competencias, algunas de las leyes orgánicas desconocen las competencias de los GAD, por lo que se presenta la problemática de esta investigación donde se refleja que no existe una verdadera autonomía de los GAD porque en ocasiones existe el intervencionismo del Estado central que no respeta los actos que le corresponden a cada una de estas formas de gobiernos descentralizados.

En relación a la jerarquía de las normas y a la aplicación de las políticas públicas es necesario puntualizar que según Morales (2012) el Ecuador al ser un Estado unitario, en cierta medida existe una subordinación de los GAD a las normas del Estado central (p. 25). En ese sentido, la autonomía no puede verse afianzada plenamente en favor de los GAD, por lo que es necesario que exista una reestructuración del marco normativo para que estas formas de gobierno no se vean limitadas por los actos intervencionistas del Estado central, de esa manera, se podrá consolidar la autonomía para la ejecución de las políticas públicas.

#### ***2.2.1.1. Análisis del Marco Normativo Constitucional de los GAD***

El régimen de competencias de los GAD está reconocido en la Constitución de la República del Ecuador a partir del artículo 260 al 269. Tal régimen precisa cada una de las competencias o atribuciones de estos tipos de gobierno en función de su circunscripción territorial. Por lo tanto, según las precisiones de los artículos en cuestión, se reconoce

aquellas competencias privativas de los GAD en los que no es menester la intervención del Estado central. Precisamente, el artículo 1 de la Constitución precisa que el Ecuador al ser un Estado social de derecho tiene una estructura normativa y una organización institucional del Estado que debe ser respetada. Por consiguiente, a raíz de esta premisa, el Estado de derecho representa un orden donde existen competencias exclusivas del Estado central y de los GAD.

Ante la eventual situación en que se pudiera presentar un conflicto de competencias entre el Estado central y los GAD se procedió a la promulgación del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El artículo 1 del mencionado código al tratar del ámbito de su aplicación reconoce la existencia de los GAD, los cuales están dotados de autonomía política, administrativa y financiera para no ser estrictamente dependientes del Estado central en cuanto a la ejecución de sus atribuciones previstas por la Constitución y el propio COOTAD. De esa manera, este Código es el que prevé los aspectos formales y materiales para la autonomía de los GAD previstos en la Constitución, siendo el deber de estos entes ejecutar las políticas de desarrollo de sus localidades y que no sean competencias del Estado Central (Torres, 2020).

En ciertos supuestos las competencias son privativas de los GAD, no obstante, a pesar que la Constitución es bastante clara respecto del régimen de competencias, el Estado central podría intervenir en asuntos que les competen. Al asumir el Estado central una competencia privativa de los GAD puede significar una afectación a los derechos de los ciudadanos en cuanto a la prestación de un servicio público y a la satisfacción de una necesidad pública, puesto que no siempre el gobierno central cumple con las políticas públicas con un mismo criterio y desempeño eficiente en comparación a los GAD (Benabent – Fernández y Vivanco, 2021).

Según lo establecido en el artículo 238 de la Constitución, los GAD tienen carácter autónomo e independiente. Es decir, queda claro que el Estado central tiene políticas y obligaciones normativas que ejecutar, así como los GAD. Esto permite comprender que la autonomía es un mecanismo para impulsar el desarrollo de los gobiernos locales en cumplimiento del principio de descentralización. De esa manera, los GAD representan un órgano de gobierno que cumple competencias asignadas con la finalidad de optimizar las funciones del Estado.

El artículo 5 del COOTAD establece la autonomía aplicada a los ejes políticos, administrativos y financieros donde los GAD se caracterizan por poseer un sistema de gobierno propio para la ejecución de sus políticas públicas en su circunscripción territorial. En efecto, este artículo establece el principio de autonomía, por lo que la ley, en este caso, el COOTAD está obligado a ser lo suficientemente claro al precisar que existe un régimen autonómico que caracteriza a los GAD y fundamenta su razón de ser. Estos fundamentos en cuestión se presentan en el quehacer político, administrativo y financiero para que el Estado central no intervenga en funciones que no son de su competencia, tanto por lo previsto en la Constitución como en el COOTAD que es el marco normativo operativo para regula las funciones de los GAD.

Por ello, el rol de la autonomía es un elemento trascendental para el desarrollo del Estado, puesto que permite que los GAD desarrollen sus competencias orientándolas a la ejecución de políticas públicas que satisfagan las necesidades de sus respectivas comunidades. Consecuentemente, la Constitución establece un orden para una adecuada gestión y ejecución de las políticas públicas. En tal sentido, el constituyente ha previsto que el principio de descentralización y el principio de autonomía sean pilares del Estado de derecho ya que diseñar un Estado central que asuma todas las competencias ejecutivas es disfuncional al mismo.

Un supuesto normativo que cautela el régimen de competencia se encuentra establecido en el artículo 6 del COOTAD. Este artículo establece una garantía de autonomía donde el Estado central no puede intervenir en las competencias de los GAD. Un asunto puntual es el de la creación de obligaciones laborales (contenido en el literal n), es decir, cargar de trabajo a los GAD cuando el Estado central no destine los recursos para tal efecto, lo que implicaría la nulidad de la designación y los GAD se pueden excusar de tal obligación dado que es nula por falta de recursos asignados por el Estado Central.

Existen casos en los que el Estado central podría delegar alguna responsabilidad a los GAD, pero dotándolo de los recursos necesarios. Caso contrario, estaría delegando una responsabilidad que no se puede cumplir porque no forma parte de las competencias de los GAD y, en consecuencia, no existirían los recursos para tal efecto, dado que cada GAD tiene previsto sus propias responsabilidades y recursos, y una carga adicional la podría realizar solo con recursos del Estado central. De no ser así, la obligación es nula y

excusable pudiendo ser destituido el funcionario que haya realizado esta designación de manera maliciosa, dado que impone un deber sin ayudar o contribuir con los debidos recursos, aclarando que tal destitución debe gozar de las garantías del debido proceso.

Asimismo, el artículo 7 del COOTAD señala que los GAD disponen de una facultad normativa que establece la forma de cómo ejecutar las obligaciones previstas en la Constitución y en el propio COTAAD. En este aspecto, se corrobora que los GAD tienen un carácter autónomico cuyas funciones no son dependientes de manera estricta del Estado central, por lo que esta facultad sería uno de los puntos de consolidación de un régimen autónomico. Un ejemplo de ello es lo previsto en el artículo 321 de la Constitución donde el Estado reconoce el derecho a la propiedad que, por ejemplo, en el caso de las tierras o uso de suelo se cumple exclusivamente a través de los GAD (Pauta, 2019).

Por consiguiente, cada GAD desarrolla su propia política pública donde la principal premisa es el servicio y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en el Ecuador, entonces, se debe proceder a actuar conforme a los entes y los tipos de gobierno pertinentes de tal forma que estas necesidades públicas satisfagan las demandas ciudadanas. En virtud de esta premisa, la misma se sostiene de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República, la que claramente reconoce: “el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características” (Constitución Política del Ecuador [Const]. Art. 66. 20 de octubre de 2008 (Ecuador)).

Es así que se debe considerar que los GAD al estar vinculados de manera más directa con sus respectivas comunidades tienen más y mejores elementos de información para el diseño y ejecución de políticas públicas. A esto se le debe sumar que los GAD tienen independencia administrativa y económica, por lo tanto, la gestión pública para la ejecución de las mencionadas políticas de servicio a los ciudadanos procederá con mayor agilidad y eficiencia sin retardar el tiempo y la calidad de prestación de servicios a los ciudadanos dentro de las competencias que les corresponde. De esa manera, se estará respetando lo establecido en el mencionado artículo 66 numeral 25 de la Constitución en cuanto a la prestación de bienes y servicios públicos de calidad.

## **2.3. METODOLOGÍA. –**

### **2.3.1. Modalidad de Investigación**

La modalidad de investigación es cualitativa, categoría no interactiva, diseño de análisis dogmático - conceptual; la investigación se fundamenta en un análisis conceptual de los institutos jurídicos constitucionales que regulan las competencias en materia de políticas públicas del Gobierno central y los GAD, así como el análisis de la legislación, fundamentalmente nacional, que nos permitió conocer sobre la evolución de los referidos institutos y cómo deben efectivizarse para consolidar un Estado descentralizado.

También se aplica una metodología cualitativa, categoría interactiva, diseño entrevista semi – estructurada, la investigación se apoyó en entrevistas llevadas a cabo con expertos en la materia y que permitió profundizar sobre las evaluaciones que estos realizan en torno a la calidad del diseño del régimen de competencias investigado y contrastar sus respuestas con las valoraciones expresadas a través de encuestas aplicadas a los abogados.

Asimismo, se aplica una metodología cuantitativa, categoría no experimental, diseño encuesta; la investigación se apoyó en una encuesta resuelta por abogados y que nos posibilita conocer la evaluación que realizan los referidos profesionales sobre el impacto del régimen de competencias constitucionales del Estado central y los GAD en las políticas públicas implementadas en el país.

### **2.3.2. Población y muestra. –**

En razón del enfoque predominantemente cualitativo y la metodología de análisis documental, la técnica preferencial ha sido el fichaje. No obstante, considero relevante para la investigación proporcionar evidencia a partir de encuestas aplicadas a abogados de diferente género y grupos etarios, con la finalidad de conocer las impresiones de profesionales vinculados desde la administración pública y el ejercicio profesional con normas que regulan el régimen de competencias constitucionales investigado. Asimismo, se han tomado como unidades de observación las normas constitucionales que conforman este régimen de competencias y se ha realizado entrevistas a expertos en la materia.

Tabla 1

*Población y muestra*

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN	MUESTRA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	444	5
CATEDRÁTICOS EXPERTOS	2	2
ABOGADOS	30	30

**2.3.3. Métodos de Investigación. -**

Como se ha señalado el enfoque empleado en el desarrollo de este trabajo es el cualitativo, esto por cuanto este documento se ha elaborado en su contenido crítico de carácter jurídico de acuerdo con premisas de doctrina y del análisis de normas jurídicas vinculadas con el problema que es parte del objeto de análisis y de reflexión. En cuanto a los métodos aplicados dentro de esta modalidad, se ha aplicado el método inductivo y deductivo analizando aspectos de carácter general como son las políticas públicas, y los de carácter específico como es el régimen de competencias. Igualmente, se ha aplicado el método de análisis y síntesis de la doctrina y de los presupuestos de las normas jurídicas. De la misma manera, se ha empleado el método histórico y lógico determinándose el origen de los GAD y la forma cómo se han ido suscitando los problemas dentro del régimen de competencias. Asimismo, se han aplicado métodos empíricos como la encuesta diseñada conforme a la Escala de Likert, dirigida a abogados del sexo femenino y masculino comprendidos entre los grupos etarios de 20 a 40 años y de 41 a 60 años. Esta técnica se aplicó a 30 personas, consistió en 4 preguntas y se siguieron los parámetros de la escala estándar.

Finalmente, en relación a las normas jurídicas que regulan el régimen de competencias constitucional materia de esta investigación se aplicó una observación documental.

#### **2.3.4. Procedimiento. -**

El procedimiento observado en esta investigación ha estado vinculado al objetivo de la misma, esto es, desarrollar un análisis dogmático - conceptual a través de la revisión e interpretación de las normas jurídicas de carácter constitucional y de carácter administrativo y gubernamental, así como a través de las premisas y conceptos desarrollados e impartidos en el contexto de la administración pública.

Por lo tanto, al recurrir a estos referentes investigativos, se pudo formar un esquema que contribuya con el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo. Este esquema implicó el mencionado análisis dogmático – constitucional; la aplicación de la escala de Likert que permitió conocer la intensidad de las evaluaciones que realiza un público informado como los abogados sobre la efectividad de las normas constitucionales investigadas; y las reflexiones que realicé sobre el tema, lo cual me permitió contrastarlas con las respuesta de los abogados a quienes se les aplicó la encuesta y profundizar sobre las consecuencias prácticas de las deficiencias operativas del régimen de competencias estudiado. Finalmente, a partir de este procedimiento aplicado, se ofrecen conclusiones y recomendaciones consistentes y coherentes con los demás capítulos de la investigación.

### 3. CAPÍTULO III

### CONCLUSIONES

#### 3.2. RESPUESTAS

##### 3.2.1. Base de datos. -

Tabla 2

*Base de datos*

	<b>S</b>	<b>E</b>	<b>A1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>	<b>A4</b>
1	1	1	5	4	3	4
2	1	2	2	2	5	5
3	1	1	4	3	4	4
4	1	1	2	4	2	5
5	1	1	4	3	4	4
6	2	1	4	3	2	4
7	1	1	4	5	5	4
8	1	1	4	4	4	2
9	1	1	3	4	3	5
10	1	1	5	5	5	4
11	1	1	3	3	3	2
12	1	1	5	4	4	5
13	2	1	3	3	2	4
14	1	1	4	5	5	4
15	1	1	3	2	1	1
16	1	1	4	5	4	5
17	1	1	4	4	4	4
18	1	1	2	2	1	5
19	2	2	5	2	2	5
20	1	2	5	5	5	5
21	1	2	4	3	4	4
22	1	1	4	2	2	5
23	1	1	3	3	3	3

24	2	1	3	3	3	4
25	1	1	4	4	4	5
26	1	1	4	4	4	2
27	1	1	3	3	3	4
28	1	1	3	3	3	2
29	1	1	3	3	2	4
30	1	1	3	3	3	4

Elaborado por el autor.

### Afirmación 1

“El régimen de competencias constitucional” que regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD fortalece el Estado de Derecho en el Ecuador.

Tabla 3

Afirmación 1.

	A-1	MASCULINO	FEMENINO	EDAD 20-40	EDAD 41 - 60
<b>NADA</b>	0	0	0	0	0
<b>MUY POCO</b>	3	3	0	2	1
<b>POCO</b>	10	8	2	10	0
<b>MEDIO</b>	12	11	1	11	1
<b>BASTANTE</b>	5	4	1	3	2

Elaboración Propia.

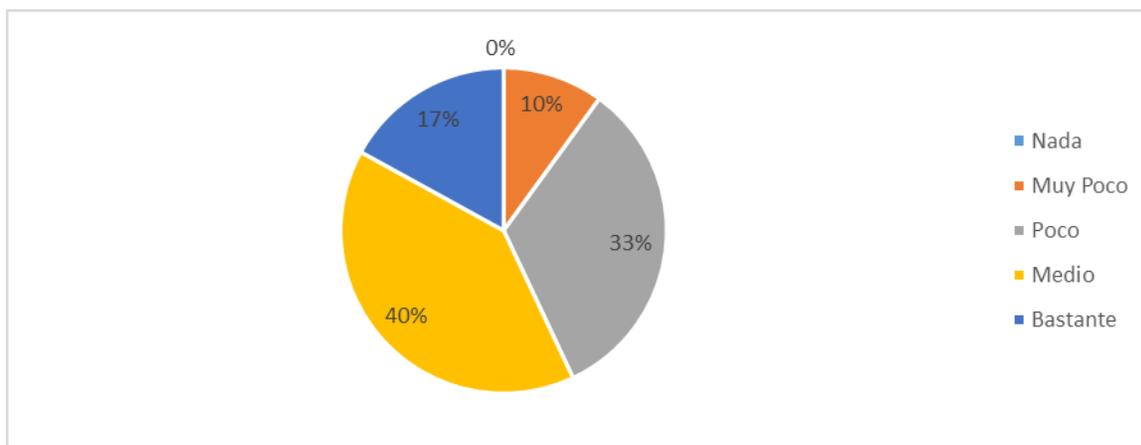


Gráfico 1 Afirmación 1. Elaboración Propia.

### Análisis de Resultados

De acuerdo a las respuestas ofrecidas por los abogados encuestados, podemos apreciar que un alto porcentaje de ellos considera que el régimen de competencias constitucionales

estudiado en esta investigación fortalece “muy poco” o “poco” el Estado de Derecho en el Ecuador. Debemos entender el Estado de Derecho como un modelo de organización del Estado regulado por un conjunto de principios, en el cual la “separación de poderes” y los “límites al poder” se expresan a través de un diseño organizativo basado en la descentralización y la desconcentración. Desde este punto de vista, un alto porcentaje de los encuestados consideran que el régimen actual no cumple con ese objetivo.

## Afirmación 2

“El régimen de competencias constitucional” que regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD fortalece los principios constitucionales de descentralización y desconcentración.

Tabla 4

Afirmación 2.

	A-2	MASCULINO	FEMENINO	EDAD 20-40	EDAD 41 - 60
<b>NADA</b>	0	0	0	0	0
<b>MUY POCO</b>	5	4	1	3	2
<b>POCO</b>	12	9	3	11	1
<b>MEDIO</b>	8	8	0	8	0
<b>BASTANTE</b>	5	5	0	4	1

Elaboración Propia.

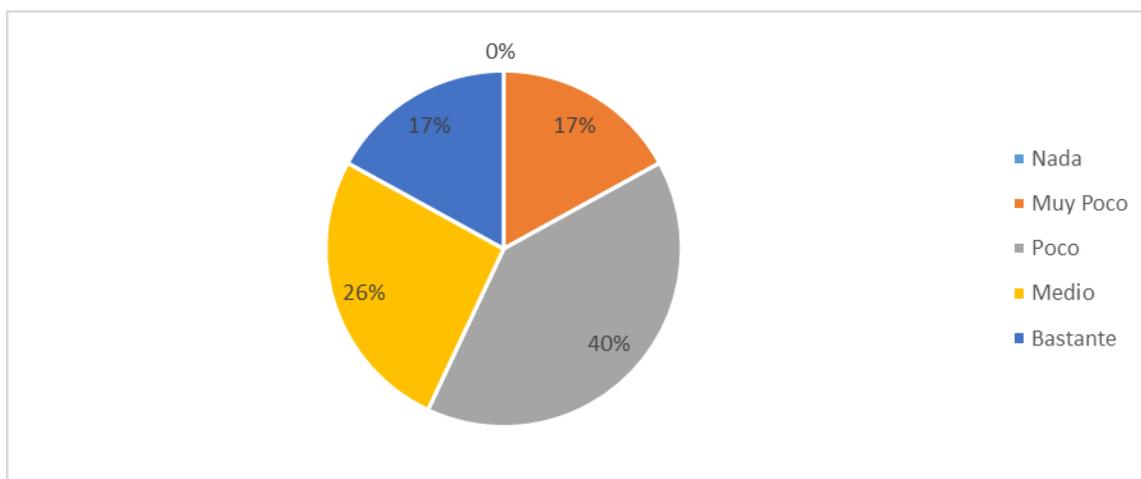


Gráfico 2 Afrimación 2. Elaboración Propia.

## Análisis de Resultados

Los resultados obtenidos en esta sección de la encuesta nos permiten confirmar las apreciaciones de los abogados encuestados para quienes las competencias asignadas a los GAD en la Constitución no fortalecen los principios de descentralización y desconcentración. Es importante resaltar que la mayoría de los encuestados entienden que este régimen de competencias contribuye “poco” a una efectiva descentralización y que casi todos (11) son adultos jóvenes, lo cual nos ofrece un panorama más claro de la concepción de Estado que tienen y sus apreciaciones críticas sobre el diseño vigente.

### Afirmación 3

“El régimen de competencias constitucional” que regula las relaciones entre Gobierno central y los GAD es un marco jurídico adecuado para el desarrollo de políticas públicas que promuevan el desarrollo local.

Tabla 5

Afirmación 3.

	A-3	MASCULINO	FEMENINO	EDAD 20-40	EDAD 41 - 60
<b>NADA</b>	2	2	0	2	0
<b>MUY POCO</b>	6	3	3	5	1
<b>POCO</b>	8	7	1	8	0
<b>MEDIO</b>	9	9	0	8	1
<b>BASTANTE</b>	5	5	0	3	2

Elaboración Propia.

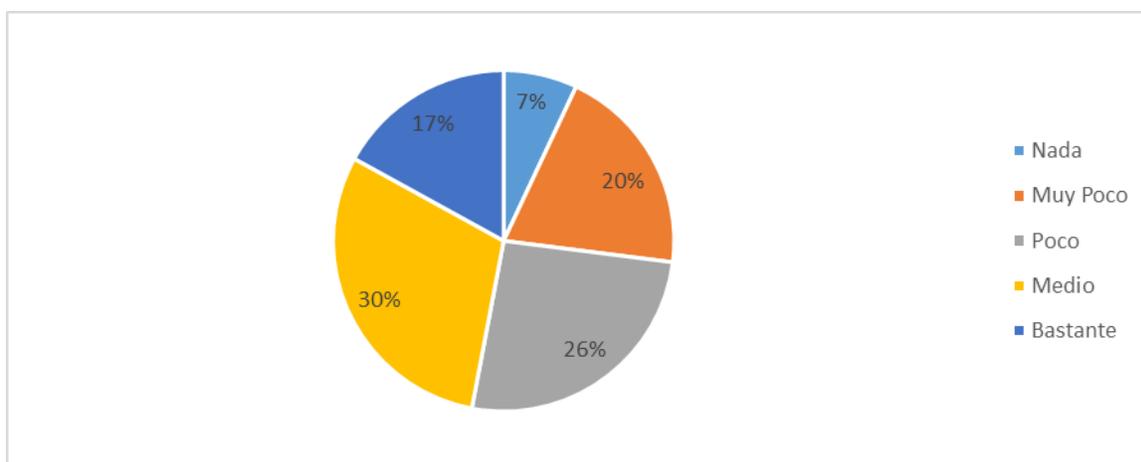


Gráfico 3 Afrimación 3. Elaboración Propia.

### Análisis de Resultados

A diferencia de las demás afirmaciones, en esta podemos apreciar encuestados que entienden que el régimen de competencias no propicia “nada” el desarrollo de políticas públicas que promuevan el desarrollo local y, otra vez, más del 50% de los encuestados mantiene un punto crítico al referido régimen. La recopilación de esta evidencia nos permite confirmar las limitaciones del diseño constitucional. Cuando se explora sobre el impacto práctico de estas normas en la gestión gubernamental local, las apreciaciones son negativas porque se entiende que más que una descentralización efectiva existe un proceso de “reconcentración” de competencias.

#### Afirmación 4

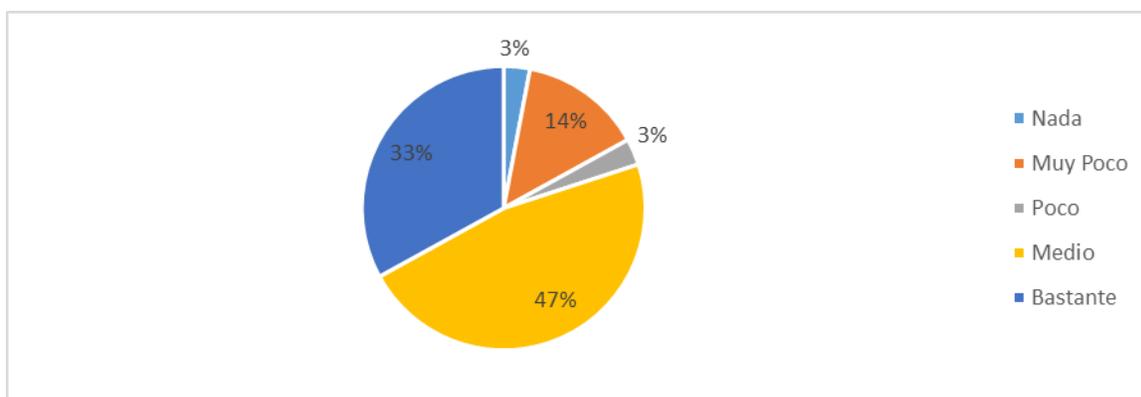
**“El régimen de competencias constitucional”** que regula las relaciones entre Gobierno central y los GAD debe ser reformado.

Tabla 6

*Afirmación 4.*

	A-4	MASCULINO	FEMENINO	EDAD 20-40	EDAD 41 - 60
<b>NADA</b>	1	1	0	1	0
<b>MUY POCO</b>	4	4	0	4	0
<b>POCO</b>	1	1	0	1	0
<b>MEDIO</b>	14	13	1	13	1
<b>BASTANTE</b>	10	7	3	7	3

Elaboración Propia.



*Gráfico 4* Afrimación 4. Elaboración Propia.

#### Análisis de Resultados

Un muy alto porcentaje de los encuestados piensa que el régimen de competencias constitucional investigado debe ser reformado. En las demás afirmaciones las respuestas ofrecidas estaban distribuidas proporcionalmente. En esta afirmación la mayoría es indiscutible. En los demás casos, un alto porcentaje considera que el actual diseño fortalece el Estado de Derecho o fortalece la descentralización, pero, aún habiendo generado esos resultados, estiman que las competencias asignadas deben ser reformadas. No expresan en qué sentido, pero si interpretamos sistemáticamente los resultados, en especial con la afirmación 3, veremos que el sentido es el de profundizar los principios básicos de la descentralización y evaluar positivamente el rol de los GAD para diseñar e implementar las políticas públicas según las necesidades de la comunidad.

### **3.2.2. Entrevistas al PhD (c) Ricardo Guaman Aguirre y a la MSc. Valeria Estefanía Elizalde Maza.-**

Las preguntas de las entrevistas fueron respondidas por el PhD (c) Ricardo Guamán Aguirre, Profesor de la Universidad Técnica de Machala, así como por la MSc. Valeria Estefanía Elizalde Maza, Profesora de la Universidad Metropolitana con sede en Machala.

#### **Pregunta 1.-**

**Según la Constitución del Ecuador del 2008 “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”, ¿Cuál es su balance sobre el régimen de competencias constitucionales que regulan las relaciones entre el Gobierno Central y los GAD y su impacto en el fortalecimiento o no del Estado de Derecho en el Ecuador?**

#### **Entrevistado 1 Ricardo Guamán Aguirre:**

Teniendo en cuenta que el fin ulterior del Estado, en sentido macro, es velar por los derechos de sus ciudadanos, es importante la descentralización de las competencias del Estado Central a otras estructuras con la finalidad de tener un mayor alcance en la garantía de los derechos; puesto que la centralización de las competencias repercutiría en el amparo de los mismos (por la amplitud de estas competencias). Es por ello que, en el marco de un Estado de Derechos, el Ecuador estuvo obligado a descentralizar y a su vez a dotar de

autonomía a los Gobiernos Seccionales para la consecución de sus fines; autonomía que debe ser vista a la luz de la Constitución.

### **Entrevistado 2 Valeria Estefanía Elizalde Maza:**

El balance del régimen de competencias constitucionales encuentra su justificación en los principios de descentralización y desconcentración. Debemos tener en cuenta que un Estado centralizado atenta contra estos principios.

### **Análisis de Resultados**

De acuerdo a las respuestas de los entrevistados ambos reconocen la importancia de una efectiva vigencia del régimen de competencias constitucionales que regulan las relaciones entre el Gobierno Central y los GAD. Por un lado, el Profesor Guamán Aguirre establece una relación normativa e institucional entre este régimen de competencias constitucionales y la efectiva garantía de los derechos, es decir, entiende que la estructura organizativa del Estado establecida en la Constitución tiene como propósito la tutela y efectiva promoción de los derechos fundamentales pues es en el ámbito local donde se deberían ejecutar las políticas públicas destinadas a su efectivización. Por otro lado, la Profesora Elizalde Maza resalta que un Estado centralizado se opone al mandato establecido en la Constitución.

### **Pregunta 2.-**

**Los art. 261, 262, 263 y 264 de la Constitución del Ecuador establecen las competencias del Estado Central, los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, ¿Usted considera que el régimen de competencias constitucionales existente fortalece o debilita la materialización de principios constitucionales como el de descentralización y desconcentración?, ¿Por qué?**

### **Entrevistado 1 Ricardo Guamán Aguirre:**

En sentido amplio las competencias constitucionales fortalecen los principios de desconcentración y descentralización puesto que, la creación de distintos gobiernos seccionales permite tener una mayor cercanía con las necesidades de los ciudadanos en garantía de sus derechos. Ahora bien, en sentido estricto se debe tener presente que los principios de desconcentración y descentralización pretenden llegar a los ciudadanos brindando un paraguas de protección y regulación a través de estas instituciones autónomas; sin embargo de la redacción de las competencias en los artículos mencionados pareciera que los gobiernos seccionales persiguen una suerte de jerarquía en el cumplimiento de ciertas competencias, lo que directamente impacta y debilita la materialidad de estos principios.

### **Entrevistado 2 Valeria Estefanía Elizalde Maza:**

Considero que fortalece la materialización de estos principios, sin embargo, el aspecto político tiene mucho que ver en los problemas existentes en la relación entre el Estado Central y los GADS.

### **Análisis de Resultados**

De acuerdo a las respuestas de los entrevistados podemos apreciar que ambos estiman que el régimen de competencias constitucionales vigente fortalece la materialización de los principios constitucionales de descentralización y desconcentración. Sin embargo, también enfatizan y añaden observaciones a la dimensión pragmática de estos principios. Por un lado, el Prof. Guamán Aguirre, señala que este régimen pareciera establecer una jerarquización de las competencias entre los gobiernos seccionales, es decir, desde su perspectiva la exclusividad de ciertas competencias a determinado nivel de gobierno seccional afecta directamente la efectividad de los principios y, por el otro lado, la Prof. Elizalde Maza afirma que más allá del régimen de competencias la dinámica política, que es una dinámica por el poder, por la distribución de recursos y por el afianzamiento de proyectos políticos a nivel de los diferentes gobiernos seccionales o gobierno central, determina la efectividad o no de los principios.

### **Pregunta 3.-**

**¿Usted considera que el régimen de competencias constitucional proporciona el marco jurídico apropiado para la implementación de políticas públicas basadas en la descentralización y el autogobierno que permita un sólido desarrollo local?**

#### **Entrevistado 1 Ricardo Guamán Aguirre:**

Parcialmente, porque a pesar de que en el deber ser se establecen competencias “descentralizadas” a estructuras autónomas, en la práctica no sucede así, debido a que el ejercicio de ciertas competencias “descentralizadas” requieren la aprobación del Estado Central, lo que es un sin sentido que afecta las necesidades reales de los ciudadanos de una determinada circunscripción territorial, necesidades que el Gobierno Central no conoce. Es por ello que, mientras el Estado central se reserve ciertas competencias, mal estaría decir que los Gobiernos Seccionales gozan de autonomía en sus funciones (premisa fundamental de la descentralización).

#### **Entrevistado 2 Valeria Estefanía Elizalde Maza:**

Considero que el régimen de competencias es el adecuado, ya que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de la autonomía suficiente para poder administrarse e implementar políticas tendientes a lograr el buen vivir.

### **Análisis de Resultados**

De acuerdo a las respuestas de los entrevistados podemos apreciar que ambos tienen opiniones discordantes. Por un lado, el Prof. Guamán Aguirre señala que el régimen de competencias constitucional proporciona parcialmente el marco jurídico apropiado para la implementación de políticas públicas pues el problema es de orden práctico. A pesar del régimen de competencias, en la práctica, es el Estado Central el que debe aprobar la

efectivización de varias de ellas y eso impide la materialización de las políticas públicas diseñadas por los gobiernos seccionales. Por otro lado, la Prof. Elizalde Maza, afirma que los gobiernos seccionales cuentan con los instrumentos normativos necesarios para la viabilización de sus políticas públicas.

#### **Pregunta 4.-**

**¿Usted considera que el régimen de competencias constitucional que regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD debe ser rediseñado y reformado o no?,  
¿Cuáles considera que son las principales reformas que se deberían realizar?**

#### **Entrevistado 1 Ricardo Guamán Aguirre:**

Evidentemente sí, hay ciertas competencias que deben ser rediseñadas y reformadas, tales como:

- Permitir que los Gobiernos Seccionales establezcan políticas de defensa y protección interna a los ciudadanos de una determinada circunscripción territorial, a través de trabajos coordinados con los sistemas nacionales de protección.
- Permitir que los GADs establezcan políticas de salud y control educativo.
- Permitir la creación de estructuras que potencialicen la autonomía y control del territorio de su competencia.

#### **Entrevistado 2 Valeria Estefanía Elizalde Maza:**

No, considero que es el adecuado.

#### **Análisis de Resultados**

De acuerdo a las respuestas de los entrevistados podemos apreciar que ambos tienen opiniones discordantes. Por un lado, el Prof. Guamán Aguirre nos enumera un conjunto de reformas esenciales que permitiría un rediseño del régimen de competencias. Señala que

ciertas competencias como las políticas en materia de salud y educación deberían ser efectivamente transferidas a los GADs, que los Gobiernos Seccionales deberían diseñar políticas territoriales de protección como una primera instancia para la lucha contra la criminalidad y un reordenamiento territorial para fortalecer la presencia de los Gobiernos seccionales. Por otro lado, la Prof. Elizalde Maza afirma que el régimen de competencias es el adecuado.

### 3.2.3. Estudio de los artículos normativos relacionados con el Régimen de Competencias Constitucional del Gobierno Central y los GAD

Tabla 7

*Estudio de los artículos normativos.*

OBJETO DE ESTUDIO	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS
<b>Constitución de la República del Ecuador</b>	<u>Artículo 238.-</u>	<u>Artículo 238.-</u>
	<p>Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.</p>	<p>El presente artículo es una norma constitutiva en la cual se estatuye una forma de organización subnacional, se establecen sus principios y se regulan los límites para el ejercicio de esta autonomía. Asimismo, se declaran las instancias que conforman este nivel de organización estatal.</p>
	<u>Artículo 261.-</u>	<u>Artículo 261.-</u>
	<p>El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad</p>	<p>El presente artículo determina las competencias del Estado central y, con ello, define un campo de acción exclusivo. Observamos que estas competencias pueden ser sistematizadas en tres grandes ejes: defensa nacional; gestión territorial y políticas sociales; gestión de recursos</p>

---

social, vivienda.

7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

#### **Artículo 262.-**

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el

naturales y bienes públicos.

#### **Artículo 262.-**

El presente artículo determina las competencias de los gobiernos regionales. Con el modelo de organización estatal ecuatoriano, semejante a los europeos continentales, el sistema de regionalización (en comparación con el de federación) otorga competencias circunscritas a determinadas funciones. En este caso observamos que estas competencias pueden ser sistematizadas en tres grandes ejes: planificación y gestión territorial regional; fomento de investigación y actividades productivas y gestión de cooperación internacional limitada al área territorial.

---

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

**Artículo 263.-**

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

**Artículo 264.-**

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas

---

**Artículo 263.-**

El presente artículo determina las competencias de los gobiernos provinciales. Este artículo nos reitera el modelo de organización estatal ecuatoriano (similar a la organización estatal regionalizada europeo continental), en el que las competencias se van restringiendo por ámbito territorial. En este caso observamos que estas competencias pueden ser sistematizadas en dos grandes ejes: planificación y gestión de servicios y gestión de cooperación internacional limitada al área territorial.

**Artículo 264.-**

El presente artículo determina las competencias de los gobiernos municipales, aquellos cuyas funciones están más cercanas a los ciudadanos por compartir un ámbito local común entre ciudadanía y autoridades. Estas competencias se pueden englobar en una gran función que es la de planificación y gestión del desarrollo local.

---

residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

---

Elaboración Propia.

## CONCLUSIONES

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 2008 ha establecido un nuevo marco de institucionalización política y administrativa del Estado, en el cual se generó la denominación y la institucionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta forma de gobiernos reconocidos como GAD son de carácter regional, provincial, municipal y parroquial. Esto se debe por cuanto el espíritu de la actual Carta Constitucional se caracteriza por promover la descentralización y generar un modelo de Estado menos burocrático y en donde la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en las distintas comunidades del país se pueda cumplir con mayor agilidad y eficiencia.

El régimen de autonomía y descentralización impulsado por la creación o institucionalización de los GAD obedece al criterio en que se determina que este tipo de gobiernos al tener más proximidad con sus ciudadanos, y a su vez, por razones de circunscripción, da cabida a disponer de un mejor conocimiento de la realidad de su entorno local y de las necesidades de sus ciudadanos. En efecto, por este motivo en cuestión, el Estado central precisa de los GAD porque estos dentro de su contexto de autonomía administrativa y financiera disponen de planes o estrategias mejor diseñados en cuanto al conocimiento pleno de las necesidades de sus comunidades, siendo que de esa manera puede dar una mejor cobertura en la ejecución de las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades públicas en favor de los ciudadanos en términos de agilidad y eficiencia.

Se destaca que los GAD tienen claramente establecidas sus competencias a través de las normas constitucionales por medio de las normas constitucionales y del COOTAD. Por lo tanto, los GAD se ven protegidos por una normativa que trata de evitar en la mayor medida posible que exista un intervencionismo injustificado por parte del Gobierno central y así cada una de estas formas de gobierno pueda cumplir con sus deberes y atribuciones sin complicaciones o conflictos. De tal manera, se asegura que cada GAD goce de la capacidad plena de satisfacer en el mejor sentido posible a las necesidades públicas de la ciudadanía.

También se debe precisar que el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República del Ecuador establece el derecho de los ciudadanos a recibir bienes y servicios

públicos y privados de calidad. Por lo tanto, según esta premisa constitucional están incluidas las políticas públicas, por lo que el Estado central debe respetar las competencias de los GAD para afianzar sus funciones estatuidas en la Carta Magna.

## **RECOMENDACIONES**

- El régimen de competencias constitucionales del Gobierno Central y los GAD establece en nuestra Constitución una extensa enumeración de funciones articuladas a través de los diferentes niveles de organización del Estado. No obstante, la dinámica vigente entre estos niveles de organización nos muestra que el Gobierno Central, en la práctica, reconcentra funciones operativas, y, en especial, las relacionadas a la ejecución de las políticas públicas. Por ello, con la finalidad de preservar las competencias adecuadamente, una recomendación pertinente sería la incorporación de un enunciado normativo que limite taxativamente, jurídica y efectivamente, las competencias atribuidas.
- Se requiere un plan de socialización profundizado y detallado de la estructura del Estado ecuatoriano, que difunda el régimen de competencias existentes y las normas del COOTAD. Este plan de socialización tendría como público objetivo, fundamentalmente, a los más importantes funcionarios del Poder Ejecutivo y de los GAD. Es recomendable una socialización como la indicada porque ello permitirá sensibilizar a los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas en el Estado creando un criterio a favor de la amplia participación de los GAD en materia de políticas públicas según las necesidades locales existentes.
- Considero que la incorporación de una cláusula que preserve taxativamente las competencias asignadas al Gobierno Central y a los GAD requiere además de una profundización en la descentralización de la estructura organizativa del Estado ecuatoriano. Eso significa que el Ecuador debe explorar otros modelos pilotos de estructura organizativa competencial y territorial, en la cual, la función legislativa y ejecutiva serían prioritarios. Entre los modelos de estados actuales, el estado federal sería el que mejor representa una descentralización profundizada, pero un cambio de este tipo, sin tradición en la historia constitucional ecuatoriana y con dificultades normativas complejas para su implementación no parecería ser una opción viable.

Aún así, lo recomendable es otorgar mayores facultades a los GAD y fortalecer los órganos de control, supervisión y fiscalización estatales.

## REFERENCIAS

- Ampudia, J. (1995). *Institucionalidad y gobierno: Un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública*. Santa Fe de Bogotá: Archivo General de la Nación.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador. (1998). *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Decreto Legislativo N° 000. RO/1 de 11 de agosto de 1998.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial #449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2008). *Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial #303 de 19-oct-2010.
- Ayrwin, A. (1952). *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile .
- Bedón, G. (2012). Descentralización y Sistema Nacional de Competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano. En M. Morales, *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador* (págs. 213-216). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Benabent - Fernández de Córdoba, M., & Vivanco-Cruz, L. (2021). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 69, 163-179. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50965277009>
- Blanco Alvarado, C., Echeverry Botero, D., & Ortega Ruiz, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la Comunidad Andina con la descentralización territorial? *IUSTA*, 53, 207-225. <https://doi.org/10.15332/25005286.6277>.
- Canto, C. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI.

- Comisiones de Reestructuración Jurídica del Estado. (1979). *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de marzo de 1979.
- De la Calle, H., & Eastman, J. (1996). *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial*. Bogotá : Colombo Editores.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI (2), 341-379. HYPERLINK  
"https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13354361002"  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13354361002>
- Embidi, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales: (consideración especial de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales)*. Madrid: Iustel.
- Ferri, J. (2013). *Política y gobierno en el Estado Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fuente, C. (2010). *Protocolo oficial: las instituciones españolas del Estado y su ceremonial*. Madrid: Tecnos.
- Gallego, R., Gomá, R., & Subirats, J. (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*. Barcelona: Tecnos.
- Haro, A. (2010). La Descentralización Política en los Países Andinos. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, X (1),131-145.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930337007>.
- Herrera Montero, L. (2020). Territorio y territorialidad: Teorías en confluencia y refutación. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 32, 99-120.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476162468005>.
- León-Cázares, F., Cernas Ortiz, D., & Ortiz Medina, A. (2021). Transferencias federales y eficiencia gubernamental local. *Intersticios Sociales*, 22, 149-172.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421769000007>.
- Loaiza, H. (2004). *Gobierno y administración municipales*. Bogotá: Esap.

- López, M. (2003). *Autonomía y descentralización local*. Madrid: La Ley- Actualidad.
- Mantilla, F., Ramírez, A., & Arcilla, G. (2009). *Instituciones de Estado y vida cotidiana: significados construidos por los funcionarios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, R. (1986). *Concepto de Estado*. Madrid: Instituto Oficial de Radio y Televisión.
- Medina, L. (2009). *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meza, R. (1964). *La desconcentración administrativa*. México: Universidad Autónoma de México.
- Montabes, J., & Ojeda, R. (2009). *Estudios de ciencias política y de la administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Montaña, A. (2002). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia.
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24 (86), pp. 341 – 356. HYPERLINK "<https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/29059356004>"  
<https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/29059356004>
- Mora, Y. (2013). *La administración pública y el fomento al desarrollo económico. El caso "Nacional Financiera y los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) impacto 2001-2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales, M. (2012). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naranjo, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local de España y Alemania*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.

- Oyarte, R. (2016). *Derecho constitucional*. Quito : Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pamplona Sierra, M. & Piedrahita Butamante, P. (2021). El derecho a la ciudad en las aglomeraciones: miradas desde América Latina. *Bitácora Urbano Territorial*, 31 (2), 73-89.
- Paniagua, E. (2010). *Importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Penagos, G. (1994). *Descentralización administrativa*. Bogotá: Profesional.
- Pauta, F. (2019). ¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? *Eídos*, 13, 39-54.
- Peralta-Lozano, L., & Cárdenas, M., & Giraldo-Ospina, T., & Botero-Rivera, T. (2021). Impacto de las políticas públicas y normativas locales sobre el espacio público. Casos de estudio: Manizales, Medellín y Quito. *Revista Guillermo de Ockham*, 19, 249-262. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105369038007>.
- Pérez, M. (1993). *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas Asuntos Institucionales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Reyes Herrera, M., & Pérez Enríquez, D., & Barreiro Santana, K. (2021). El reposicionamiento del Ecuador: competencia intraestatal y coyuntura en la administración 2017-2019. *Desafíos*, 33 (1), <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359667152011>.
- Robinson, J., & Acemoğlu, D. (2012). *Porqué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Rozo, E. (1987). *Instituciones políticas y teoría del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Sarango, L. (2016). El estado plurinacional y la sociedad intercultural: Una visión desde el Ecuador. *Revista Direito e Práxis*, 7 (13), 636 - 658. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350944882020>
- Tapia, R. (1961). *Concepto de Estado y diversas formas de gobierno*. Potosí. Potosí.
- Tinizhañay Peralta, J. P. (2020). Análisis de convergencia para el caso ecuatoriano a nivel cantonal en el período: 2007-2017. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 10 (19), 167-186. <https://doi.org/10.17163/ret.n19.2020.10>.
- Torres, A. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, 45, 211 - 243. DOI: 10.18601/01229893.n45.08
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público: ensayos sobre gestión y políticas públicas*. Cali: Universidad del Valle.
- Vergara, F. (2011). *La descentralización del Estado ecuatoriano en tiempos de una nueva Constitución*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 113-136. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559243004>

## **A N E X O S.-**

### **ANEXO 1**

#### **Escala de Likert**

**El enunciado es: “El régimen de competencias constitucional”**

#### **Afirmaciones:**

- 1.- Regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD fortalece el Estado de Derecho en el Ecuador.
- 2.- Regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD fortalece los principios constitucionales de descentralización y desconcentración.
- 3.- Regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD es un marco jurídico adecuado para el desarrollo de políticas públicas que promuevan el desarrollo local.
- 4.- Regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD debe ser reformado

#### **La intensidad es:**

**Nada (1), Muy Poco (2), Poco (3), Medio (4), Bastante (5).**

**Sexo: F M**

**Edad:**

El régimen de competencias constitucional:

	Nada	Muy Poco	Poco	Medio	Bastante
Fortalece el Estado de Derecho en el Ecuador.					
Fortalece los principios constitucionales de descentralización y desconcentración.					
Es un marco jurídico adecuado para el desarrollo de políticas públicas que promuevan el desarrollo local.					
Debe ser reformado.					

## ANEXO 2

Cuestionario de preguntas de entrevista formuladas a expertos constitucionalistas son las siguientes:

1. Según la Constitución del Ecuador del 2008 “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”, ¿Cuál es su balance sobre el régimen de competencias constitucionales que regulan las relaciones entre el Gobierno Central y los GAD y su impacto en el fortalecimiento o no del Estado de Derecho en el Ecuador?
2. Los art. 261, 262, 263 y 264 de la Constitución del Ecuador establecen las competencias del Estado Central, los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, ¿Usted considera que el régimen de competencias constitucionales existente fortalece o debilita la materialización de principios constitucionales como el de descentralización y desconcentración?, ¿Por qué?
3. ¿Usted considera que el régimen de competencias constitucional proporciona el marco jurídico apropiado para la implementación de políticas públicas basadas en la descentralización y el autogobierno que permita un sólido desarrollo local?
4. ¿Usted considera que el régimen de competencias constitucional que regula las relaciones entre Gobierno Central y los GAD debe ser rediseñado y reformado o no?, ¿Cuáles considera que son las principales reformas que se deberían realizar?

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Jorge Ernesto Mayorga Badaraco, con C.C: #092126554-2 autor del trabajo de titulación: “Análisis del Régimen de Competencias del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Establecido por la Constitución y el Cootad en Materia de Políticas Públicas en el Ecuador” Previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Constitucional** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 09 marzo del 2023.

f. \_\_\_\_\_

Nombre: Ab. Jorge Ernesto Mayorga Badaraco

C.C: 092126554-2



**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

**FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Análisis del Régimen de Competencias del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Establecido por la Constitución y el Cootad en Materia de Políticas Públicas en el Ecuador		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Ab. Mayorga Badaraco Jorge Ernesto		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Dr. Verdugo Silva Julio Teodoro		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Constitucional		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Constitucional		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	09 de marzo de 2023	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	49
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Constitucional		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Administración pública, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Régimen de Competencias, Políticas Públicas		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> (150-250 palabras): El Estado ecuatoriano a través de la promulgación de la Constitución de 2008 ha impulsado un modelo de descentralización y de autonomía constituido por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estas formas de gobierno tienen independencia política, administrativa y financiera respecto del Estado central. El problema de esta investigación consiste en analizar el régimen de competencias constitucional de los GAD, su efectivización en materia de políticas públicas y su grado de autonomía frente al Estado central. En consecuencia, el objetivo de esta investigación es describir el marco normativo constitucional y legislativo que fundamenta la autonomía de los GAD como parte de un régimen jurídico que apunta al desarrollo social a través de políticas públicas locales efectivos y sus relaciones normativo institucionales con el Gobierno central. De tal manera, se cumple con el objetivo de este trabajo a través del análisis de este problema, además de comprender que la solución pertinente está en el régimen de competencias de la Constitución y el COOTAD. En consecuencia, los resultados de este trabajo se han conseguido metodológicamente desde la perspectiva de los criterios aportados por la doctrina, las normas constitucionales y legales para el análisis de la problemática abordada. Por lo tanto, el enfoque predominante es el cualitativo debido al predominio de la doctrina y las normas jurídicas que son recursos suficientes para delimitar el problema jurídico constitucional, reconocerlo y solucionarlo. Como resultado de esta investigación concluimos que existe un régimen de			



**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



**SENESCYT**  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

competencias constituido por los GAD, los cuales se ven protegidos del intervencionismo del Estado central a través de la cláusula de autonomía del COOTAD que protege sus funciones.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono: 0991235983</b>	E-mail: jmayorga@mcm.com.ec
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre: Hernández Terán Miguel Antonio</b>	
	<b>Teléfono: 0985219697</b>	
	<b>E-mail: mhtjuridico@gmail.com</b>	
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>		
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>		
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>		
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>		