



Ingrid Magaly Ullon-Rosado

**E-mail:** ullon.rosado@hotmail.es

**Orcid:** <https://orcid.org/0009-0009-7300-3556>

Duniesky Alfonso-Caveda

**E-mail:** dalfonsoc@ube.edu.ec

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>

Universidad Bolivariana del Ecuador. Guayaquil, Ecuador.

## Cita sugerida (APA, séptima edición)

Ullon-Rosado, I. M., & Alfonso-Caveda, D. (2025). La autonomía municipal dentro del marco constitucional ecuatoriano 2008. Análisis del GAD municipal de Palenque, provincia de Los Ríos. *Portal de la Ciencia*, 6(2), 294-314, DOI: <https://doi.org/10.51247/pdlc.v6i2.534>

==== o ====

## La autonomía municipal dentro del marco constitucional ecuatoriano 2008. Análisis del GAD municipal de Palenque, provincia de Los Ríos.

### RESUMEN

El objetivo principal de este artículo fue identificar los desafíos que limitaron la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador, conforme a lo estipulado en la Constitución de 2008. Asimismo, se buscó abordar los factores normativos, políticos y financieros que afectaron la descentralización, con el fin de proponer recomendaciones que mejoraran la autogestión y la capacidad de decisión a nivel local. La metodología utilizada fue cualitativa, basada en un enfoque jurídico y documental, se analizaron textos legales, investigaciones académicas y estudios de caso relevantes, como el del GAD Municipal de Palenque, para ilustrar cómo las barreras financieras y administrativas afectaron el ejercicio de la autonomía. Los resultados indicaron que, aunque los cambios normativos fueron significativos, no fueron suficientes por sí solos. Se identificaron problemas en la asignación de recursos y ambigüedades en las competencias que limitaron el ejercicio efectivo de la autonomía. Se concluyó que, para que la autonomía fuera ejercida de manera efectiva, no solo se debe contar con un marco normativo adecuado, sino también mejorar la gestión y distribución de recursos. Se recomendaron acciones para optimizar la tributación territorial, mejorar la gestión de fondos y fomentar la formación continua para reforzar la capacidad institucional de los GAD.

**Palabras clave:** autonomía municipal, gobiernos autónomos descentralizados, marco constitucional ecuatoriano.

## **Municipal autonomy within the Ecuadorian constitutional framework 2008. Analysis of the municipal GAD of Palenque, province of Los Ríos.**

### **ABSTRACT**

The main objective of this article was to identify the challenges that limited the autonomy of the Decentralized Autonomous Governments in Ecuador, as stipulated in the Constitution of 2008. Likewise, it sought to address the normative, political and financial factors that affected decentralization, in order to propose recommendations that would improve self-management and decision-making capacity at the local level. The methodology used was qualitative, based on a legal and documentary approach. Legal texts, academic research and relevant case studies were analyzed, such as that of the Municipal GAD of Palenque, to illustrate how financial and administrative barriers affected the exercise of autonomy. The results indicated that, although the normative changes were significant, they were not sufficient on their own. Problems in the allocation of resources and ambiguities in the competences that limited the effective exercise of autonomy were identified. It was concluded that, for autonomy to be exercised effectively, not only must there be an adequate regulatory framework, but also improved management and distribution of resources. Actions were recommended to optimize territorial taxation, improve fund management and promote ongoing training to strengthen the institutional capacity of the GADs.

**Keywords:** municipal autonomy, decentralized autonomous governments, Ecuadorian constitutional framework.

==== o ====

## **Autonomia municipal no marco constitucional ecuatoriano de 2008. Análise do GAD municipal de Palenque, província de Los Ríos.**

### **RESUMO**

O objetivo principal deste artigo foi identificar os desafios que limitaram a autonomia dos Governos Autônomos Descentralizados no Equador, conforme estipulado na Constituição de 2008. Também buscou abordar os fatores normativos, políticos e financeiros que afetaram a descentralização, a fim de propor recomendações que melhorassem a autogestão e a capacidade de tomada de decisão no nível local. A metodologia utilizada foi qualitativa, baseada em uma abordagem legal e documental. Textos legais, pesquisas acadêmicas e estudos de caso relevantes, como o do GAD Municipal de Palenque, foram analisados para ilustrar como as barreiras financeiras e administrativas afetaram o exercício da autonomia. Os resultados indicaram que, embora as mudanças regulatórias tenham sido significativas, elas não foram suficientes por si só. Foram identificados problemas na alocação de recursos e ambiguidades nas competências que limitaram o exercício efetivo da autonomia. Concluiu-se que, para que a autonomia seja exercida de forma eficaz, é necessário não apenas um quadro regulatório adequado, mas também uma melhor gestão e distribuição dos recursos. Foram recomendadas ações para otimizar a tributação territorial, melhorar a gestão de fundos e promover a formação contínua para fortalecer a capacidade institucional dos GADs.

**Palavras-chave:** autonomia municipal, governos autônomos descentralizados, marco constitucional ecuatoriano.

## **INTRODUCCIÓN**

La descentralización se revela como un concepto de peso en el campo de la administración pública, su propósito es el de transferir competencias y recursos desde el nivel central de gobierno hacia las instancias locales, de tal suerte, que se busca alcanzar mejoras en las dimensiones tanto de la eficiencia como de la equidad respecto de la prestación de nuestros servicios. En el contexto ecuatoriano, esta perspectiva se ha visto llevada a la práctica de un modo acentuado, a partir de la Constitución de 2008, la que establece el principio de autonomía para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Ello pretende, no olvidar, para bien, el fortalecimiento de los gobiernos locales, pero también el de estancias que, a través de una prestación pertinente de recursos y de servicios, sean capaces de responder a los requerimientos locales. Sin embargo, a pesar del andamiaje que ofrece la propia Constitución para el ejercicio de la autonomía municipal, su desarrollo concreto se ha visto restringido, justamente por las razones económicas, políticas y administrativas que han impedido a los GAD llegar a los grados mínimos de autonomía que se proponen como idóneos para poder ofrecer respuestas a las demandas que tienen como ciudadanos.

Esas causas justifican la atención que requiere un análisis pormenorizado respecto de las limitaciones que la descentralización encuentra en el caso ecuatoriano (Espinoza, 2020). El objeto de estudio del presente trabajo radica en la autonomía municipal ecuatoriana a la vez que en las causas estructurales o normativas que impiden la implementación plena de la misma. La lectura de la descentralización se enfocará en la manera en que las variables normativas han sido determinantes en la implantación de la descentralización, llegando a cuestiones relacionadas con la capacidad que tienen los gobiernos GAD para poder ejercer la capacidad del mismo modo. Se esperará así encontrar las dificultades que permiten la limitada gobernanza para, a la vez, enmarcar sus efectos negativos tanto en la democracia como en el desarrollo sostenible del nivel municipal.

### **Justificación de este estudio**

La importancia que tiene el fortalecimiento de los gobiernos locales en la gestión pública y el desarrollo equitativo. El conocimiento de los obstáculos a la autonomía municipal permite que se puedan hacer planteamientos de corrección a las políticas públicas que se deben aplicar para permitir el ejercicio pleno de aquellas funciones que deben llevar a cabo los municipios y también para garantizar una gobernanza más cercana y un uso más eficiente de los recursos públicos; el propósito principal de este artículo es identificar los obstáculos que limitan la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador de acuerdo con la Constitución de 2008.

A su vez, se pretende formular algunos planteamientos que aborden los factores normativos, políticos y financieros que han limitado la descentralización, para proponer agentes de mejora de la autogestión y de la capacidad de decisión a nivel local. Un enfoque seguramente de tipo cualitativo, pero con un sustento normativo y documental en el cual se analizarán textos legales, literaturas académicas, así como estudios de caso como el del GAD Municipal de Palenque que representa, en su caso, como las barreras financieras y administrativas limitan el posible ejercicio de la autonomía. Con esta metodología se pretende ofrecer una imagen general sobre las limitaciones que sufren los GADs.

## **MARCO TEÓRICO**

### **Concepto de Derecho Municipal**

El Derecho Municipal, en términos Goldstein (2008), es la rama del derecho que regula la organización y funcionamiento de la administración pública en el nivel local, incluido un rango de actividades claves, la administración de las finanzas públicas; en otras palabras, este

planteamiento jurídico establece el marco de la organización del gobierno y de la administración de los municipios, los órganos más cercanos a las comunidades en la estructura descentralizada del Estado, uno de los elementos nuclear en este marco normativo lo podría constituir la Constitución de 2008 en razón de que se pone énfasis en la consolidación de la autonomía que se han de autogobernar (Ojeda, 2007).

Los municipios, en este sentido, juegan un centro distintivo en la gobernanza desde la proximidad a la ciudadanía y la gestión de los servicios básicos. Chavero (2016) expresa, que los gobiernos municipales son los primeros directos responsables ante la garantía de los servicios públicos de acceso a agua potable, cánones de alcantarillado y residuos. En el caso del Ecuador, no sólo asienten un papel relevante, sino que ocupan un lugar fundamental dentro de los mecanismos de administración pública, sino también en la articulación de políticas de desarrollo sostenible, en función de que las determinaciones implementadas tienen un efecto inmediato en la condición de vida de sus poblaciones (Hernández, 2014)..

**Por lo tanto, tienen una comparación adecuada debido a que se encuentran en mejor posición para detectar las necesidades urgentes de la población y administrar con mayor eficiencia las decisiones administrativas (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). La municipalidad se define así como aquel sujeto de derecho público que representa y organiza una comunidad que se encuentra dentro de un determinado y específico espacio territorial y que le da gestión a la medida de los intereses locales (Goldstein, 2008). El aspecto jurídico dirá que es una organización autónoma que tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la población y garantizar su participación en los principios del desarrollo económico, social y cultural. El Derecho Municipal para Hernández (2003), representa una rama del derecho público que estudia todo aquello que está vinculado al municipio, recogiendo su origen histórico, su naturaleza y las funciones públicas que tiene dentro del Estado. Abarca también la administración y las finanzas locales. Con raíces en civilizaciones ancestrales como la griega o la romana, su evolución no ha cesado y se encuentra actualmente en un proceso de globalización, dado que las ciudades son unas de las creaciones por antonomasia de la humanidad. De este modo, el derecho municipal se ve azuzado entre lo tradicional y lo contemporáneo, teniendo una aplicación universal.**

### **El sentido de Autonomía Municipal**

De acuerdo con Torres (2020), la palabra "autonomía" proviene del griego "autónomos", término compuesto por "nomos", que quiere decir "ley", y por "autos", que significa "propio" o "por sí mismo", o lo que es lo mismo, la posibilidad de darse la propia ley. Esta noción de autonomía está orientada a la capacidad individual o colectiva que tiene cualquier entidad de poder dotarse de sus propias reglas y normas sin la intervención de terceros (García y Montalvo, 2020). En el ámbito político, la autonomía se presenta como un valor fundamental que tiene una comunidad, un municipio o una región para poder llevar la propia vida por sí misma, defendiendo los intereses de la comunidad sin la intervención de otras instancias externas. Por otra parte, la etimología de "autonomía" nos hace referencia a la idea de una entidad que se rige por sus propias leyes, hecho que siempre ha estado muy imbuido de cualquier tipo de autogobierno.

En el sentido concreto de la autonomía municipal, la misma hace referencia a la capacidad de los gobiernos locales de crear sus propias leyes, normas y de poder trabajar bajo la órbita de este derecho normativo propio, adaptado a las características y a las necesidades de cada uno de los municipios. La autonomía municipal incita a una mejor gestión municipal, propiciando una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la medida que se ataca un proceso municipal más autosuficiente de desarrollo de la vida (desarrollo) y de bienestar de la población a escala local.

Las connotaciones de la literalidad “por sí mismo” hacen énfasis en la necesidad de la independencia y la autosuficiencia; para un municipio o para una región eso significa que no sólo tienen la autoridad para autogobernarse, sino que, además tienen la responsabilidad de hacerlo, de hacerlo oportunamente y bien; bajo este prisma, la capacidad implica que la misma debe tener una capacidad para tomar decisiones que vayan en relación a las necesidades de los municipios sin la dependencia de instancias externas. La autosuficiencia refuerza la capacidad de gestión de los gobiernos locales, y por tanto, del mismo modo va a propiciar una gestión más equilibrada y adecuada a sus realidades, lo que es capaz de propiciarles la habilidad de dar respuesta de una manera más adecuada a los desafíos que se les presenten.

La competencia para instaurar sus normas e instituir sus propios órganos de gobierno posibilita a los municipios contar con sus administraciones y ordenamientos jurídicos que gestionen sus propios asuntos. Esta autonomía es necesaria para garantizar el funcionamiento diario y la aplicación de políticas públicas locales. Igualmente, se establece la flexibilidad de poder aplicar políticas públicas acordes con las características culturales, económicas y sociales de cada comunidad, para que los municipios puedan dar respuestas más ingeniosas y eficaces a los problemas locales, lo que revitaliza la gobernanza y mejora el bienestar de los ciudadanos. En este modelo, la autonomía (municipal), cuya existencia es condición inherente a la descentralización, conlleva la existencia de un poder de decisión y, por ende, de la capacidad reglamentaria propia de los entes territoriales equiparable a la del Estado central en relación con aquellas materias relativas cuya competencia les es asignada en exclusiva (Marcheco, 2023).

Esta capacidad reglamentaria proporciona a los municipios un margen de maniobra muy importante para gestionar sus propios asuntos internos, ofreciendo cambios a las necesidades locales. Asimismo, la descentralización se fortalece en la eficacia administrativa ya que se acerca el poder de decisión a los ciudadanos, lo que permite una gobernanza más inclusiva que favorezca el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio. La autonomía hace alusión a la capacidad que posee una entidad, ya sea una persona física, ya sea un grupo de personas o bien una persona jurídica, para crearse sus propias reglas y normas de funcionamiento, sin que sea posible alguna intervención externa.

Aquí se pone especialmente de manifiesto la capacidad de poder autodeterminarse y la capacidad de ser independiente en la toma de decisiones y en la gestión de los propios asuntos internos (Barreto, 2021). De esta manera, esta capacidad permite mayor control sobre los recursos y las estrategias, con lo cual se ofrece a las entidades la posibilidad de actuar de acuerdo a sus propias necesidades e intereses. Simultáneamente, también se hace hincapié en la responsabilidad en la gestión local, al poderse llegar a un determinado modo de adoptar decisiones que responde a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, y que, a su vez, va orientada a cimentar este mismo modo de gobernanza.

Para que la autonomía pueda ser una realidad, es necesario que los entes territoriales dispongan de recursos económicos suficientes, capacidades técnicas y administrativas, y de un sistema normativo delimitador de sus competencias y responsabilidades. Por tanto, debe haber un sistema de control y de evaluación que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública local y regional. En el Estado español, cuando se menciona la “autonomía local” en el ordenamiento jurídico se desdobra en la capacidad de autogobierno y en las competencias locales, pero la interpretación que ha hecho la Constitución del primer aspecto es generosa, ya que en el ejercicio de sus competencias los poderes locales actúan con el mismo grado de autonomía que la Comunidad Autónoma o el Estado, salvando la consideración de que las Corporaciones locales prima facie no tienen la potestad legislativa sino sólo reglamentaria.

Esta última permite precisamente a los gobiernos locales adaptar su regulación a las realidades concretas de su territorio. En cuanto a las competencias locales, estas son aquellas que el ordenamiento jurídico ha atribuido expresamente a los entes locales, es por ello que se pueden considerar áreas como urbanismo, servicios públicos, educación, sanidad local, etcétera; la nítida delimitación de competencias es importante ya que puede evitar conflictos y hace controlar la gestión pública local o regional; permite a los gobiernos locales poder responder de una manera más rápida y efectiva a las necesidades de la población. La propia gestión de las competencias, en lo que se entiende por autonomía, permite que se dé el proceso inverso, es decir, que las prácticas locales innoven o adapten rigurosamente políticas públicas mejorando así los resultados de los servicios públicos que se prestan.

Piedra y Ollivier (2022), al citar a Ahumada y Carrillo (2012), argumentan que "la autonomía municipal se puede entender como el derecho que poseen los municipios para elegir libremente a sus gobernantes y gestionar los recursos a su disposición". Esta forma de autonomía otorga a los municipios una mayor capacidad para manejar sus asuntos internos sin una dependencia excesiva de autoridades superiores. En otras palabras, les permite desarrollar políticas públicas que se adapten a las necesidades y particularidades de su población, promoviendo así un gobierno más cercano y participativo, que responda de manera más efectiva a las demandas locales. La autonomía municipal no solo promueve la democracia a nivel local, sino que también favorece el desarrollo sostenible de las comunidades, ya que facilita una mejor adaptación a las realidades locales y fomenta una mayor responsabilidad en la prestación de servicios y en el uso eficiente de los recursos públicos. Esta facultad de autogestión refuerza la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, lo que a su vez genera un sentido de pertenencia y compromiso dentro de la comunidad. Asimismo, potencia la implementación de políticas públicas más eficaces y ajustadas a las necesidades específicas de cada territorio.

La Constitución Ecuatoriana de 2008, según Nagua (2019), establece tres categorías de autonomía: política, administrativa y financiera. La autonomía política se refiere a la capacidad para promover procesos y formas de desarrollo que estén en consonancia con la historia, cultura y características propias de cada circunscripción territorial. Por otro lado, la autonomía administrativa se define como el pleno ejercicio de la facultad de organización y gestión de sus recursos humanos y materiales para cumplir con sus competencias y atribuciones. Finalmente, la autonomía financiera se traduce en el derecho a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden mediante su participación en el Presupuesto General del Estado.

### **Principios constitucionales relacionados con la autonomía municipal**

La Constitución de Ecuador de 2008 establece que "los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" (Art. 238). Es importante señalar que el ejercicio de esta autonomía no permitirá, bajo ninguna circunstancia, la secesión del territorio nacional. A continuación, procederemos a analizar en detalle cada uno de los términos desarrollados extensamente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

#### **Principio de unidad**

El principio de unidad, según lo indicado por Ferrada (2019), constituye uno de los fundamentos esenciales en la configuración del poder político y la organización territorial del Estado ecuatoriano. Al igual que el principio de subsidiariedad, este principio tiene como objetivo primordial asegurar la cohesión de un Estado descentralizado, evitando así la

fragmentación de su territorio. En la Constitución de 2008, este principio se afirma en su Artículo 1, el cual establece que "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, solidario, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Estado organizado a través de la descentralización y comunitario, respetuoso de su integridad territorial".

Este marco normativo asegura que la autonomía local no conlleve a la posibilidad de secesión, evitando así cualquier amenaza a la unidad del país, un aspecto fundamental para la estabilidad política y social. Al afirmar esto, se puede concluir que el principio de unidad es crucial no solo para salvaguardar la integridad territorial del Ecuador, sino también para promover la cohesión social, garantizar una distribución equitativa de los recursos y asegurar la inclusión de todos los ciudadanos en el desarrollo nacional. En relación con la interacción entre los distintos niveles de gobierno, la aplicación efectiva de este principio es esencial para el funcionamiento exitoso de Ecuador como un Estado verdaderamente cohesionado. La diferencia que, entre las áreas, no ha de convertirse en un factor que dispute por la excesiva atención que pueda recibir del propio sistema, sino bien por la oportunidad de seguir aprendiendo, juntas, a saberse diferir. 1.5 Principio de la Solidaridad La solidaridad ha sido uno de los principios de trabajo que ha constituido la columna vertebral de los sistemas de gobernanza actuales.

### **Principio de solidaridad**

Tal y como consta (Delooz, 2019), y tomando como referencia la definición que hace Javier Tajadura Tejada, nos iría a situar en la Revolución Francesa de 1789, haciendo su aparición la ideología de la libertad, de la igualdad y de la fraternidad. Esta definición que nos da también tiene lugar en la dimensión ideológica, pero la solidaridad, desde luego, ya se ha transformado en un principio jurídico-político y, por tanto, en la práctica de la cohesión social y territorial. No obstante, en clave de Estado la igualdad no es exclusivamente la igualdad de sus departamentos y la necesidad de homogeneizar la gestión jurídica, sino que tiene que ver con ir más allá de todo ello: que no haya lugar a que las diferentes posiciones socioeconómicas devengan en desigualdades estructurales. El principio de la solidaridad se ocupa de gestionar maneras de compensación financiera, para reducir esas distancias que existen entre las distintas regiones. Estas maneras de hacerlo compiten entre órganos centrales o entre Entes Territoriales. Según esta misma autora, el resultado es que estos mecanismos respondan a las desuniformidades.

El Código Orgánico de Organización Territorial en este sentido, otorga un protagonismo a realizar una distribución equitativa de los recursos entre los distintos tipos de entidades, así como entre las distintas entidades intergubernamentales entre diferentes regiones. En este sentido, promueve dar salida a la acción intergubernamental en el sentido político, para asegurar que las distintas regiones menos desarrolladas obtengan la suficiente importación política que les permita alcanzar mayores cotas de cohesión (F.R., 2015).

El respeto por la diversidad constituye, de igual manera, uno de los aspectos determinantes del principio de la solidaridad. En un país con una larga historia de diversidad étnica, cultural y geográfica como Ecuador, encierra un significado muy particular el principio de la solidaridad en el territorio. En este sentido el Estado no sólo tendrá que rendir homenaje a la diversidad, sino también asegurarse de que las políticas del Gobierno sean integradoras, de que tengan presente las diferenciaciones entre comunidades; esto es fundamental en los programas de desarrollo y la distribución de recursos. En lo tocante a los pueblos indígenas y a las comunidades afroecuatorianas, la Constitución de 2008 ya ha reconocido determinados derechos particularmente suyos. Esto demuestra el compromiso del Estado con la diversidad cultural y social (Arroyo, 2012).

Asimismo, la garantía del acceso a los derechos fundamentales. La vivienda, el agua, los alimentos, la salud y la educación como una manifestación concreta del principio de la solidaridad. Dado que el Estado debe garantizar a todos que tienen posibilidades para tener un buen nivel de vida, sea cual sea su lugar de nacimiento o su condición económica, es necesario realizar una fuerte inversión en la infraestructura social y en los servicios públicos en las zonas rurales y deprimidas, en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, se significa que tiene este objetivo como prioritario. Reafirmar la vida en las zonas desfavorecidas es la confirmación de la ética en la solidaridad de la igualdad (Plan de desarrollo para el nuevo Ecuador, 2024).

El principio de solidaridad establece, por último, el hecho de que no se trata solamente de un deber ético de apoyo hacia las regiones y comunidades menos desarrolladas, sino que establece un deber normativo en cuanto a la igualdad en el acceso a recursos y servicios básicos. La regulación ecuatoriana a través de la Constitución y del COOTAD hace hincapié en la importancia de este principio para la gobernanza territorial del desarrollo inclusivo y equilibrado; la cooperación entre los distintos niveles de gobierno es el momento clave para que la solidaridad pase a convertirse en una política concreta de la cual todos se beneficien sin importar la Comunidades y el origen o la condición socioeconómica;

### **Principio de Coordinación y Corresponsabilidad**

Un principio fundamental en el contexto de la gobernanza moderna es el principio de coordinación y corresponsabilidad, que tiene como objetivo propiciar la colaboración entre los distintos niveles y ramas del gobierno en pro del bienestar de la ciudadanía y un desarrollo territorial equilibrado. Este principio indica que los distintos niveles de gobierno no tienen que funcionar de manera individual, sino que, por el contrario, cada uno tiene que actuar coordinadamente en la puesta en marcha de sus políticas públicas, en cuanto a la repartición de los recursos y respecto a sus competencias.

La Constitución de la República del Ecuador 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización cuentan como el principio de coordinación y corresponsabilidad como el foco clave de la descentralización, la administración o la gobernanza territorial. Ambas normas normativas dejan claro que el Gobierno nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y otros órganos deben cooperar en pro del buen vivir del pueblo. Salas (2019) indica que la gobernanza moderna se articula en coordenadas del principio de coordinación que está caracterizada por las relaciones jerárquicas y no por la cooperación de múltiples actores y niveles de gobierno.

La gobernanza multinivel adquiere una importante relevancia para la explicación de las sociedades contemporáneas, particularmente dado que las necesidades sociales, económicas y ambientales se interrelacionan intensamente, como es el caso de Ecuador, donde la gobernanza multinivel permitiría que los GAD y el gobierno central abordaran las problemáticas comunes a ambas partes, tales como la pobreza, el acceso a servicios básicos en condiciones de igualdad y el desarrollo territorial sostenible. Esto es, en una lógica de corresponsabilidad, en la medida en que cada uno de los niveles de gobierno tendría responsabilidades en la política pública y en la entrega de servicios.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025, por parte del Consejo Nacional de Planificación (2024), se menciona que para las autoridades nacionales la forma de asegurar que las políticas se interioricen para ser inclusivas, es la coordinación entre el Gobierno Nacional y los GAD, asegurando políticas que flexibles en la interacción entre la capacidad de planificación tanto del Gobierno Nacional como de los GAD. De allí que el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 asuma la definición de construcción de políticas sobre la base de los principios de gobernabilidad abierta, la democracia y la solidaridad con el objetivo de reposicionar el aparato de descentralización de manera que se

gestione la calidad de vida de las personas y su entorno a través del manejo conjunto de los recursos y las políticas públicas necesarias para cerrar las brechas sociales y económicas en el Estado.

Por la misma lógica, y con la finalidad de acelerar el desarrollo sostenible en el contexto de evitar la duplicidad de funciones, el COOTAD establece los mecanismos para el recurso unificado entre los GAD y el Gobierno Nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 nuevamente se manifiesta la corresponsabilidad en la seguridad ciudadana, la infraestructura vial y la protección del medio ambiente en el enfatizar que la planificación territorial ha de ser conjunta para alcanzar la cohesión social. Otra de las dimensiones trascendentales de la corresponsabilidad hace referencia a la elaboración de políticas de participación ciudadana, pública, repetida en el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. En primer lugar, la participación de la población, de forma activa, pretende asegurar que las políticas de gobierno sean efectivas y tengan más grado de legitimidad, eso gracias a que los gobiernos tengan la opción de llevar adelante programas y proyectos públicos que respondan a las verdaderas necesidades de la población. Bajo este enfoque, el Plan de Desarrollo 2024-2025 subraya la importancia de la planificación participativa como un proceso incluyente que vele por la participación simultánea de actores locales, nacionales y la sociedad civil en su conjunto para, posteriormente, tomar decisiones que atiendan las particularidades de cada uno de los territorios.

En el campo financiero, el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 establece nuevos enfoques destinados a optimizar la asignación y el uso de los recursos públicos. Se fomenta la implementación de sistemas de inversión plurianual, lo que permite una planificación más eficiente a largo plazo. Además, se busca prevenir la dispersión de recursos por parte de los gobiernos subnacionales, garantizando así que dichos recursos se alineen con los objetivos nacionales de desarrollo. Esta disposición financiera promueve un mecanismo de corresponsabilidad, asegurando que tanto el gobierno central como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cuenten con el acceso necesario a los recursos para cumplir con sus respectivas responsabilidades. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo subraya la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional y regional, como parte de una estrategia de corresponsabilidad y coordinación. En un mundo cada vez más globalizado, Ecuador enfrenta desafíos de desarrollo que no pueden ser abordados de manera aislada. Por lo tanto, es esencial que el país participe en acciones junto a actores regionales y globales, como se establece en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

A través de estas acciones, Ecuador busca promover sus políticas en sintonía con los contextos globales y reafirmar su compromiso con el desarrollo sostenible. En conclusión, el principio de coordinación y corresponsabilidad debe manifestarse en una planificación territorial que integre adecuadamente las realidades urbanas y rurales. Según se expone en el Plan Nacional de Desarrollo, el enfoque territorial ha de centrarse en la equidad en la distribución de recursos y oportunidades, en lugar de simplemente buscar la igualdad de recursos sin considerar las realidades locales. Esto implica que la planificación debe priorizar la igualdad de oportunidades y esfuerzos, así como fomentar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía. Para las políticas públicas encaminadas hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y justo, que contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad, la cuales se verán reflejadas en la vida de los ecuatorianos y en nuestro futuro.

### **Principio de Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad hace hincapié en que los niveles de gobierno más cercanos a la población son los principales responsables de gestionar servicios, competencias y políticas públicas, mejorando la calidad de los servicios prestados, la eficacia de los servicios y

fomentando la mayor democratización y control social. Se da preferencia a la gestión de servicios y competencias por parte de los niveles de gobierno "más" cercanos a la ciudadanía (gobiernos municipales o locales) en tanto que ellos están en mejor disposición para captar y atender las necesidades específicas de la población. De acuerdo a Guzmán (2021), "se entiende por principio de subsidiariedad, en sentido estricto, la obligación que posee el Estado de ejercer la actividad empresarial sólo cuando la inversión privada en el rubro respectivo está ausente, y siempre que la misma haya cumplido los parámetros establecidos por la norma constitucional", es decir que no sólo se trata de delegar competencias sino de limitar la intervención del Estado en sectores en los que sea el sector privado el que pueda atender la actividad de manera eficiente. Solo en ausencia de inversión privada debe el Estado ejercer actividades empresariales y siempre cumpliendo con "los lineamientos que establece la constitución" al tiempo que es un principio que puede aplicarse a diversos contextos, tanto el administrativo como el constitucional, que busca también descentralizar para evitar concentrar tanto el poder en un único nivel de gobierno.

De cara a las particularidades de las comunidades, la mayor posibilidad de acercamiento y el control social de las políticas públicas en relación con la toma y ejecución de decisiones por parte de los gobiernos locales, permiten que la creación del contexto proporcionado por el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 (2024) favorezca la aplicación del principio de subsidiariedad que se hace evidente en la propia priorización de la equidad en la gestión de recursos y competencias, al delegar en los gobiernos locales el tratamiento de las especificidades de cada región. En concreto, si se aplica el principio de subsidiariedad en situaciones problemáticas, el principio garantiza que la intervención de un nivel superior de gobierno sea eventual y circunscrita a la resolución de una deficiencia concreta. En otras palabras, a partir del principio de subsidiariedad se adopta la condición de que la descentralización favorezca una gestión pública más eficiente, puesto que los niveles de gobierno más próximos a la población asumen el protagonismo en la aplicación de las políticas públicas más cercanas a los territorios.

### **Principio de la Complementariedad**

Plantea claramente el principio de la complementariedad, que refiere a que los GAD deben vincularse de manera inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador, de tal manera que sus competencias deben ser de complementariedad y no ser apuntadas o superpuestas, con el objetivo de maximizar los efectos que puedan ser generados por las políticas públicas a nivel de los diferentes niveles de gobierno (Erraez et al., 2025). El devenir del concepto de la complementariedad no factorializa la duplicación, sino la creación de sinergias que permitan la mejora de la eficacia de los programas sociales y económicos, de tal manera que la aplicación de este principio del "buen vivir" se vea reforzada.

La (Organización de las Naciones Unidas ONU (2024) en el último Informe, indica que la integración de políticas locales y planes nacionales es la clave para mejorar la calidad de vida y reducir desigualdades. La complementariedad se entiende como el encadenamiento de dos o más programas que dan respuesta a unos objetivos comunes a través de enfoques de tipo distinto o apoyos diferentes. Tal y como exponen Galán y Canto (2023), ésta puede llegar a predominar cuando los programas abordan la misma población desde apoyos de tipo distinto, o el desarrollo de iniciativas parecidas a poblaciones diferentes. Este tipo de estrategia permite a las políticas públicas abordar la mayor parte de las necesidades sin duplicar esfuerzos, algo fundamental en la gestión de los recursos públicos limitados.

El manejo correcto de las competencias que tienen los GAD se puede lograr de forma complementaria en la medida en la que exista una orientación con los planes de desarrollo nacionales; entonces, la generación de sinergias entre los GAD y el gobierno central

incrementará la eficiencia de las políticas públicas con una mejor utilización de los recursos existentes, lo que permite que el reto principal del principio de complementariedad no es más que generar una verdadera integración entre las diferentes instancias administrativas evitando la duplicación de funciones y generando que todos los recursos lleguen de forma equitativa a todas las poblaciones, y que para ello hay que definir las funciones de cada uno de los actores en términos de competencias y de poblaciones objetivos, tal y como resaltan Galán & Canto (2023) en su trabajo sobre la complementariedad de los programas gubernamentales en el Ecuador.

Otro aspecto relevante en el marco del principio de complementariedad es la definición de la población objetivo; ello implica saber de forma específica para quién van dirigidas las políticas públicas evitando la fragmentación de esfuerzos; en esta dirección el Banco Mundial (2021), destaca que una adecuada segmentación de la información o de los datos de la población objetivo -en una coordinación con los programas del gobierno central- es un elemento importante en la medida en la que se puede mejorar la reducción de recursos y favorecer a los sectores de la población más vulnerables; en la misma dinámica, la complementariedad no sólo va dirigida hacia la definición de objetivos comunes entre tipos de instancias de gobierno, sino que va referida a la estandarización de los tipos de apoyo que se ofrecen para evitar la incomodidad en la prestación de servicios o en la obtención de recursos. El Informe de Desarrollo Sostenible de la CEPAL (2020) enfatiza la importancia de "repensar el modelo de desarrollo y reforzar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, para no dejar a nadie atrás y lograr una recuperación profundamente transformadora que no nos aleje del cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible."

Por último, la complementariedad también se hace presente en la cobertura de los programas, garantizando que las políticas lleguen a todas las regiones del país, incluso las más aisladas o con menor disponibilidad de recursos. La OECD (2020) afirma que una de las principales fortalezas de la complementariedad es que puede llegar a cerrar las brechas territoriales, asegurando que las políticas públicas lleguen de una forma hallar a todas las zonas del país, estimulando el desarrollo integral de todas ellas. 1.9 Principio de Equidad Interterritorial El principio de equidad interterritorial hace referencia a las garantías consideradas en el trato de las regiones de un país dado al acceso a recursos, al desarrollo y a las oportunidades. Esta equidad busca reducir las disparidades entre territorios para generar un desarrollo equilibrado y sostenible.

Según el Banco Mundial (2021), la equidad territorial tiene un rol importante en promover el crecimiento inclusivo, dado que es considerada un factor en la reducción de la desigualdad al asegurar que las políticas de inversión y desarrollo lleguen a todas las regiones, incluidas las más desfavorecidas. Barreto (2019) considera que la descentralización de los gobiernos locales complementa la equidad interterritorial, dado que al transferir competencias del nivel central a las instancias locales se les otorga una mayor autonomía. Esto permite a las autoridades gestionar sus territorios de forma más efectiva adaptando las políticas a las realidades de cada territorio. Según la CEPAL (2020), este proceso es clave para aumentar las capacidades de los gobiernos en la respuesta ante las necesidades locales.

La clara asignación de competencias es crucial para que cada territorio pueda gestionar sus propios asuntos. Para la OECD (2019) esto implica que los diferentes niveles de gobierno deben tener muy bien definido cómo se distribuyen las responsabilidades y los poderes, reduciendo las redundancias y la ineficacia de la administración pública. Esto asegura que se utilicen las capacidades de manera óptima, beneficiando a las regiones más prósperas, así como a aquellas que necesitan más apoyo para su desarrollo. Una de las principales herramientas para atajar la equidad interterritorial es la redistribución de los fondos y recursos. El Estado debe garantizar que las regiones menos desarrolladas dispongan de un

porcentaje mayor de los recursos, de forma que puedan ir cerrando las diferencias con las regiones más desarrolladas.

La inclusión social es un pilar importante de la equidad interterritorial: las regiones deben participar en la generación del crecimiento económico del país y no deberían verse excluidas, independientemente de su ubicación. Según el Banco Mundial (2021), las políticas de inclusión social y económica en las diferentes áreas de un país fomentan la cohesión y disminuyen las tensiones territoriales asociadas con la desigualdad. En definitiva, la equidad interterritorial tiene un impacto no sólo sobre el desarrollo económico, sino que al fomentar un desarrollo más equilibrado permite a las regiones menos desarrolladas implementar políticas de explotación de los recursos naturales que contribuyan al bienestar del país en su conjunto. La referencia de la OCDE (2020) indica que el desarrollo territorial equilibrado contribuye a la reducción del cambio climático y, al propio tiempo, promueve el uso responsable de los bienes naturales.

### **Principio de la Participación Ciudadana**

El principio de la participación ciudadana, presentado de forma muy general, está constituido como un derecho humano básico que pone al alcance de la ciudadanía la posibilidad de acceso y fuerza de cambio de la manera de elaborar y de afrontar la política pública. Este principio mantiene una relación muy estrecha con la profunda democratización, ya que garantiza la escucha de las voces de sus ciudadanos y el hecho de que estas puedan influir directamente en la concepción y formulación de políticas y programas. Pinto et al. (2022) argumentan que, este derecho, permitiría que las personas, de forma individual o social, puedan expresar intereses y reivindicaciones utilizando medios y agencias legales que la han intentado mejorar mucho.

La transparencia en la gestión pública es central para el principio de participación, pues al introducirse en las decisiones de Gobierno, la ciudadanía propicia la rendición de cuentas al controlar las acciones del Estado. Así, la transparencia, además de ser producto de la participación ciudadana, también hace que la ciudadanía también pueda evaluar la calidad de la implementación de las políticas, y es el mismo Banco Mundial (2021) el que indica que la transparencia junto con la participación se encuentra asociado a la democracia y la gobernanza, tal como la ciudadanía también debe participar del proceso de diseño e implementación de toda política pública y que, en cuanto a todo lo anterior, Montecinos et al. (2020): nos dicen que “el territorio y la población no son destinatarios pasivos de las políticas sino que son protagonistas”.

Este último punto asegura que las políticas se ajusten a las necesidades locales y peculiaridades de cada región siendo de esta manera más efectiva la gestión pública. En cualquier caso, la OCDE (2020) también nos dice que la ciudadanía debe involucrarse en proyectos y/o programas que son directamente relevantes para su vida. La equidad de la participación no solo tiene que ver con la igualdad de oportunidades entre géneros y generaciones, sino que también hace un reconocimiento de los derechos colectivos de comunidades y pueblos. La Constitución de Ecuador establece que la participación debe hacerse con respeto hacia sus tradiciones y valores, y de igual manera se explica que pueden dirigirse con las autoridades estatales para participar en la toma de decisiones. Este principio es esencial para una democracia participativa que realmente expresa todas las voces, como indica Palumbo et al. (2023).

El funcionamiento activo de la ciudadanía respecto de la administración y control social de las actividades y los programas de los poderes estatales no solo trae beneficios en cuanto a una democracia, sino que además mejora el principio de rendición de cuentas. Así, la sociedad cumple la función de control, observando la efectividad de los proyectos y propuestas.

Finalmente, la activa participación de los ciudadanos no debe limitarse solamente a ser un derecho sino también a encarnar una responsabilidad social. Formar parte del proceso de la toma de decisiones que controla la política pública permite que los ciudadanos asuman de manera directa el papel que tienen en el desarrollo sostenible y en la vida comunitaria. En este sentido, el Reporte de Gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo BID (2019) la señala como un de vital importancia para la buena marcha de los programas de desarrollo, ya que contendría una señal de que las políticas se ajustan a sus necesidades reales.

### **Principio de la sustentabilidad del desarrollo**

El principio de la sustentabilidad del desarrollo busca un crecimiento equilibrado y sostenible de los territorios, aprovechando sus capacidades para mejorar el bienestar de la población. Todos los esfuerzos por desarrollar el potencial de los territorios para mejorar el bienestar de la población hacen hincapié en los habitantes, su cultura y sus valoraciones comunitarias, manteniendo una perspectiva holística que incluya los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales. Para Tauber et al. (2024), el desarrollo sustentable se describe como un proceso complejo que se desarrolla en diferentes dimensiones y con diversos actores, aunque orientado a potenciar y estirar distintas dimensiones para que la vida de todos sus miembros pueda ser mejor y más completa en un espacio territorial determinado. De este modo, se trate de colmar las necesidades actuales sin que los recursos se derrochen para las próximas generaciones; a tal punto, esta propuesta privilegia la participación activa de todos los sectores sociales en una respuesta inclusiva y duradera.

Los gobiernos autónomos descentralizados están llamados a priorizar el desarrollo de sus territorios en función de las potencialidades y capacidades concretas de cada espacio, sacando provecho de sus propias fortalezas y disponibilidad de recursos para mejorar el bienestar local. En esta línea, el esfuerzo tiene que centrarse en los habitantes, respetando su cultura y sus valoraciones comunitarias como una vía de asegurarse un desarrollo inclusivo, que respete sus tradiciones. Cabe enfatizar además la necesidad de trabajar por el fomento no sólo de la cohesión social sino del proceso participativo social.

### **Metodología**

La investigación es un arsenal de métodos, técnicas, herramientas o habilidades que permiten el desarrollo de nuevos conocimientos a partir del planteamiento lógico de un determinado problema y de la solución del mismo (en función del planteamiento de un orden lógico de los pasos necesarios para alcanzar las metas propuestas) (Espinoza, 2020). La metodología, para diferentes autores, es el uso de métodos, técnicas e instrumentos que conducen a la recolección de información y la reconstrucción de resultados en relación directa (para los objetivos propuestos y para el problema expuesto) a la investigación. Arias (2012) menciona que la investigación es ir produciendo nuevos conocimientos, ya sea para incrementar los postulados teóricos ya conocidos, o bien, para resolver determinado problema práctico. El proceso de investigación tiende a ampliar y desarrollar lo que a priori se tiene conocido. En la investigación que aquí se explica se ha recurrido a un enfoque cualitativo, sobre todo para trabajos de tipo descriptivo, también analítico. Según Sampieri (2014), la investigación cualitativa tiene la virtud de profundidad, riqueza interpretativa, contextualización y flexibilidad del objeto de análisis que se pretende indagar. Este enfoque también le ha permitido a esta investigación el estudio de la autonomía municipal a partir de la interpretación del marco legal vigente.

El nivel de la investigación es explicativo puesto que su objetivo es, a partir de la autonomía municipal, investigar en profundidad entonces el conocimiento que ya está dado acerca de la misma, un determinado contenido del cual se conoce poco. La investigación cualitativa

siguiendo las pautas de la metodología utilizada para el análisis del cumplimiento de los requisitos normativos vigentes sobre la constitución de la República del Ecuador (2008), que a partir del artículo 238 establece la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como el repaso de las leyes orgánicas y normas secundarias, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (que establece el marco legal para la autonomía y descentralización de las administraciones de los gobiernos locales / Organization for Economic, 2020).

Dentro de los antecedentes de la investigación que hemos llevado a cabo encontramos el método dogmático, mediante el cual se ha podido revisar la interpretación que se ha hecho del derecho objetivo mediante la autonomía municipal, el histórico, para establecer una revisión de la norma desde que fue promulgada en el año 2008, y el comparativo, el cual es el que nos va a permitir, confrontar las normas de otros sistemas descentralizados con los establecidos en América Latina. El método sociológico fue el medio que nos ayudó a observar el resultado práctico de la norma, y el cual se ocupa de las deficiencias, así como también el modelo crítico que establece una mejora sobre aspectos del orden jurídico municipal. Aparte de los métodos enunciados, también se empleó el método inductivo, partiendo desde lo particular hacia la conceptualización del derecho y la autonomía municipal.

El método descriptivo, el cual se confirma con la recopilación de información que viene a ser la referencia para el conocimiento el cual se construye, para Hernández, Fernández y Baptista (2014), es decir que el método descriptivo hace que se construya una base de conocimiento a partir de la recopilación. Las técnicas empleadas para la investigación incluyeron las encuestas realizadas a servidores municipales y a alcaldes del Ecuador en donde se pudo contrastar la autonomía; las respuestas fueron interesantes y proporcionaron resultados diversos referente a la autonomía municipal, lo cual alimentaba e iba construyendo el análisis desde las respuestas.

El proceso metodológico descrito se realizó en función de lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD, los cuales otorgan competencias a los gobiernos autónomos para que puedan planear y gestionar la autonomía de su territorio, tal y como queda reflejado en lo dispuesto en el art. 264 y el art. 265 competencias que bien es cierto, permite la autonomía municipal.

## **ANÁLISIS DE DATOS**

Este capítulo presenta un análisis de los resultados de las encuestas realizadas a 41 funcionarios Municipales de Palenque y 90 Abogados de la Provincia de Los Ríos. Los resultados permiten identificar la percepción de la autonomía municipal, así como también permitir establecer el marco de la problemática con la que se enfrenta el GAD en cuanto a la aplicación de la norma que se encuentra vigente.

El nivel de autonomía del GAD Municipal encuentra que el 38.3% de los encuestados percibe la autonomía como "moderada", el 28.8% la considera como "alta" y el 21.6% como "muy alta". Un porcentaje inferior lo tienen los encuestados, quienes la perciben baja y muy baja. A partir de estos resultados se puede concluir que, si bien el sentido de autonomía de los encuestados es general satisfactorio, la existencia de algunos aspectos que se pueden mejorar.

Asimismo, se observa el 59.3% de los encuestados consideran que esta normativa le ha dado una fortaleza a la autonomía de los GAD con un 26.4% dicen lo contrario y un 14.3% dicen no saber criterios. Así, esta información deja advertir una opinión dividida en torno a la pregunta sobre si la Constitución repercute efectivamente en la autonomía de los GAD. Otras

cuestiones en las que se espera el impacto de la autonomía, y así lo perciben los encuestados, la importancia a los servicios públicos, donde un 41.5% de los encuestados así lo manifiestan. Otras materias como el plan de ordenación territorial, la vialidad urbana y el acceso al agua corriente van un incremento, cada una con un 14.6%. Como también el problema, al que se someten los GAD a distintas limitaciones. El principal problema que manifiestan es la falta de recursos financieros, con un porcentaje del 63.4%; a continuación, tienen las ordenanzas y la provisión de los servicios públicos, con un 22% y un 12.2%. A partir de la información que ofrecen los encuestados, se nota que las limitaciones presupuestarias son el principal obstáculo para conseguir una autonomía eficiente. En cuanto a la capacidad financiera del GAD, muestra que el 70.7% de los encuestados, consideran que los municipios metropolitanos tienen los recursos que llevan al ejercicio de sus competencias de forma autónoma.

La financiación es prioritaria en cuanto a lograr la operatividad del GAD. De lo que se visualiza claramente las percepciones y los problemas que tiene la autonomía municipal. Con esta representación gráfica de lo que perciben las y los encuestados, se observa que, si bien se valora positivamente la autonomía, persisten los problemas, especialmente referidos a la capacidad financiera, que limitan su operatividad. Finalmente, este análisis nos da una buena base para profundizar en los problemas que sufren los GAD en los siguientes capítulos. Mediante la presente representación gráfica, podemos evidenciar que, si bien se valora positivamente la autonomía, se observan dificultades, fundamentalmente en la cuestión económica, que contribuyen a limitar la autonomía. El presente análisis establece una base para continuar a profundizar con otras problemáticas que confluyen con el GAD en los siguientes capítulos.

## **RESULTADOS**

En relación con la encuesta efectuada con los empleados del GAD Municipal de Palenque se ha podido identificar que la autonomía puede no estar siendo bien aprovechada o que la misma ha tenido limitaciones, claridades o mejoras en la comunicación de cómo ha podido mejorar la autonomía, la preocupación de la sostenibilidad financiera del municipio para llevar a cabo sus competencias, lo que conlleva a una percepción de autonomía muy limitada en relación a otros municipios. Así la mayoría de los encuestados cree que la Constitución ha mejorado la autonomía municipal pero una parte, que podemos calificar de considerable no está convencida o no está segura del efecto. De todos aquellos aspectos cuya función es brindar servicios, las finanzas y la gestión se consideran las áreas más problemáticas debido a las limitaciones en la autonomía, lo que sugiere de todas formas la necesidad de mejorar la gestión de estos recursos.

La cooperación entre el GAD Municipal y el Gobierno podría incrementar puesto que las limitaciones de capacidad financiera no les permiten manejar adecuadamente sus competencias en el ejercicio de su autonomía. Se puede ver también que el personal carece de suficiente información sobre sus competencias y sobre sus responsabilidades, lo que puede de un modo u otro influir negativamente en la eficacia en la gestión y en el proceso de toma de decisiones. Con el objetivo de dar respuesta a las problemáticas arriba señaladas, se propone la realización de las siguientes mejoras: Promover el incremento de los recursos financieros a través de un mejor rendimiento de la recaudación de impuestos; la búsqueda de financiación externa, así como la mejora de la gestión de los recursos existentes; promover el debate y la actualización de las ordenanzas fiscales municipales para mejorar la recaudación; promover la formación continua de los funcionarios municipales en la materia de competencias, en la de las responsabilidades de la función pública y en los principios constitucionales, para que estén mejor dotados a la hora de gestionar su función; promover talleres y seminarios de manera periódica para la formación y la actualización del personal de acuerdo con las mejores prácticas de la gestión autónoma.

Establecer canales de comunicación más efectivos y regulares entre el gobierno central y el GAD Municipal, con el propósito de fomentar una colaboración más estrecha y un apoyo mutuo significativo; Formar comités o mesas de diálogo que integren al GAD Municipal y a representantes del gobierno central, facilitando el tratamiento conjunto de temas de interés fundamental; Revisar y potenciar las ordenanzas municipales, maximizando las competencias autonómicas y adaptándolas a las necesidades locales para asegurar su correcta implementación.; Invertir en la modernización de la infraestructura administrativa para mejorar la eficiencia operativa y la capacidad de gestión del GAD Municipal.

**En términos de los resultados esperados de estas soluciones, se anticipa lo siguiente:**

- Con un incremento en los recursos financieros y una gestión optimizada de los mismos, el GAD Municipal de Palenque debería ser capaz de ejercer sus competencias de manera más eficaz, lo que repercutiría positivamente en la calidad de los servicios públicos y en otras áreas críticas.
- Los funcionarios municipales se beneficiarán de programas de formación continua, que les dotarán de mayores herramientas para afrontar los desafíos que conlleva la autonomía, promoviendo así una gestión más eficiente y una toma de decisiones de mayor calidad.
- La mejora en la comunicación y la colaboración con el gobierno central están destinadas a generar un respaldo más sólido y a facilitar la superación de los retos que enfrenta el GAD Municipal.
- A través de la optimización de las ordenanzas y la mejora de la infraestructura administrativa, el GAD Municipal podrá ejercer sus competencias con mayor autonomía y eficiencia, lo que redundará en beneficios directos para la comunidad local.
- Con un enfoque renovado en el fortalecimiento de la autonomía y una comunicación más fluida, se espera un incremento en la participación de los ciudadanos y un mayor compromiso en los procesos de toma de decisiones en Palenque.

**DISCUSIÓN**

La discusión que se presenta se centra en aspectos esenciales de la legislación vigente en Ecuador y su aplicación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Sin embargo, para soportar el análisis es necesario hacer una introducción en algunos aspectos vinculados a la normativa vigente y el impacto sobre la realidad municipal, pero especialmente sobre el desarrollo territorial. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en los artículos 264 y 238, establece competencias exclusivas de los municipios, como por ejemplo el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo social, lo que asegura la autonomía administrativa y financiera de los mismos, aunque para el ejercicio de estas competencias existen aspectos que deben ser analizados exhaustivamente, aunque el texto sí garantiza la autonomía del GAD, la misma que se encuentra limitada por la centralización de los recursos y la falta de mecanismos para una distribución equitativa; esto incide directamente en el desarrollo de planes territoriales sostenibles lo cual hace necesario revisar la normativa vigente y su aplicación en el ámbito municipal.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) complementa la normativa constitucional elaborando parámetros sobre la planificación territorial teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales, no obstante, las municipalidades sienten serias limitaciones para poder acogerlos, por lo que analizando la normativa es necesario verificar si es clara y si hay oportunidades de mejora en su aplicación, mediante reformas por ejemplo que permitan mayor flexibilidad al GAD en recursos

económicos y competencias técnicas, aun cuando se cuenta con normativa; la dificultad de los GAD se da en la exigibilidad y ejecución de sus atribuciones que dificultan también la ejecución de los planes de desarrollo territorial, la falta de recursos económicos es uno de los aspectos más preocupantes de acuerdo a los funcionarios encuestados de la municipalidad, aspecto que incide directamente en el desarrollo de los planes de desarrollo territorial, por lo que hay que ver cómo la normativa puede dar respuesta a este problema.

En esta misma línea, la Ley de Régimen Tributario Interno, y consecuentemente las disposiciones del COOTAD que son capaces de contribuir al financiamiento del municipio, ofrecen alternativas para el descubrimiento de nuevos mecanismos de ingresos locales, es decir, el llegar a conseguir captar inversiones privadas o la propia manera de administrar el impuesto a cobrar con una mejor gestión tributaria. Este descubrimiento es esencial para poder proveer apoyo a la capacidad operativa de los GAD y conseguir un desarrollo territorial más sostenible. La falta de capacidades técnicas de los gobiernos municipales plantea un problema para la gestión del mismo, el marco normativo debería proponer estrategias más concretas para poder ayudar a la capacitación y el desarrollo curricular progresivo de los funcionarios públicos, es decir, que no se limite a aspectos técnicos, sino también a la gestión de recursos.

La legislación vigente permite acercar el GAD al gobierno central, pero esto no se hace de una manera efectiva. Deben promocionarse análisis de todas aquellas estrategias que establece el COOTAD para que la colaboración sea una realidad y perdure en el tiempo, no poniendo sólo al servicio de los municipios un acceso a los recursos y un soporte técnico durante los procesos de planificación territorial y de su ejecución. La normativa expedida pone de relieve la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, algo esencial para el desarrollo territorial justo. Sin embargo, son muchas las veces que los mecanismos que ya existen hacen que las comunidades no tengan poder real a la hora de poder opinar sobre las decisiones existentes desde las entidades de carácter municipal. Es necesario que se produzca la reforma de las regulaciones para una inclusión efectiva, dotando a las comunas del poder suficiente para poder ser escuchadas, y que sus intereses formados en el ámbito de la planificación territorial puedan verse materializados. El marco legal ecuatoriano permite crear las condiciones idóneas para el desarrollo del municipio, pero aún hay retos importantes para el desarrollo de las competencias y los recursos necesarios. La discusión se debe centrar en ofrecer propuestas de la manera de salir del mismo, desde el ámbito normativo hacia la gestión de los GAD.

### **PROPUESTA ESTRATÉGICA**

Para enfrentar los obstáculos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ecuatorianos, se propone crear un Fondo de Desarrollo Municipal, que se financie a través de un porcentaje de la recaudación tributaria nacional y donaciones de los organismos internacionales, que permitiría financiar directamente a los GAD para que estos lleven a cabo los planes de desarrollo, sin contar con el gobierno central. Los GAD tendrán así los recursos necesarios para poder ejecutar sus planes de desarrollo. Para no quedarse atrás, en la propuesta de la consecución de los planes de desarrollo, se satisface la capacitación permanente a los funcionarios del GAD, puesta al día en gestión financiera, planificación territorial y participación ciudadana, que ampliaría las capacidades técnicas y administrativas de los funcionarios y funcionarias del GAD en la ejecución de los planes y proyectos.

La propuesta requiere también de una revisión exhaustiva del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para encontrar aquellos aspectos que deben ser revisados y reexaminados, a la vez que debe abordarse la simplificación de los procesos burocráticos de los organismos que obstaculizan la ejecución de los proyectos, para que los GAD puedan ir adaptando sus realidades. Para culminar el proceso

se debe procurar canalizar la participación ciudadana a través de los mecanismos de participación más operacionalizables. Para lo cual se pueden utilizar talleres, plataformas digitales para la consulta pública y espacios permanentes de diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Esto es para que las voces de las comunidades puedan ser oídas y poderlas incluir dentro de la planificación territorial. La evaluación de la propuesta se valdrá de indicadores que permitan comprobar la consecución del Fondo de Desarrollo Municipal, como el número de proyectos ejecutados o la satisfacción de la ciudadanía.

Otra alternativa es realizar encuestas periódicas a las y los funcionarios y ciudadanos sobre los programas de capacitación y la participación, que permitan adaptar las estrategias a las necesidades, las carencias o requerimientos imprescindibles para el bienestar y la supervivencia de un individuo o un colectivo. La experiencia de llevar a cabo un proceso piloto en aquellos municipios que implementan dichas propuestas realizaría una función ejemplar que contribuya a la validación de la propuesta planteada. De forma general, el monitoreo continuo sería un mecanismo que facilitaría tener la información sobre la marcha de la implementación de éstas (inserta una periodicidad en la información sobre el uso del fondo, incluida una revisión de la formación profesional del personal municipal, así como la participación de la ciudadanía).

### **LIMITACIONES DEL ESTUDIO**

Este estudio se enfoca en el análisis de la autonomía municipal del GAD de Palenque dentro del marco constitucional ecuatoriano de 2008, lo que limita su alcance a un contexto específico. Los resultados y conclusiones pueden no ser generalizables a otros GAD municipales o a otras realidades territoriales del país. Además, la investigación se basa principalmente en el análisis documental y legal, lo que puede restringir la comprensión de la aplicación práctica de la autonomía municipal en el territorio.

### **ESTUDIOS FUTUROS**

Se sugiere realizar investigaciones empíricas que exploren la implementación de la autonomía municipal en diferentes GAD del Ecuador, analizando casos concretos y la percepción de los actores locales. Es crucial estudiar el impacto de la autonomía en la gestión de servicios públicos, la participación ciudadana y el desarrollo local. Futuros estudios podrían comparar la autonomía municipal en diferentes contextos territoriales y analizar los factores que influyen en su ejercicio efectivo. Además, es fundamental investigar el papel de la cooperación intermunicipal y la coordinación con otros niveles de gobierno en el fortalecimiento de la autonomía municipal.

### **RECONOCIMIENTO**

Los autores expresan su profundo agradecimiento al GAD municipal de Palenque por su apertura y colaboración en la realización de este estudio. En particular, agradece al departamento jurídico por su valiosa información y apoyo.

Asimismo, los autores extienden su gratitud a los docentes de la UBE del Ecuador. Su colaboración y recursos fueron de gran ayuda para la culminación de este trabajo.

### **APORTE DE LOS COAUTORES**

**Ingrid Magaly Uillon-Rosado:** Elaboró el diseño de la investigación, mediante una estrategia empleando palabras claves realizó la búsqueda de la información, clasificó la información y sintetizó, elaboró el borrador del artículo.

**Duniesky Alfonso-Caveda:** Orientó la elaboración del diseño de la investigación, la búsqueda de información y retroalimentó el trabajo final del manuscrito,

## CONCLUSIONES

La autonomía de los gobiernos subnacionales, en particular el municipal, es un factor condicionante de la buena gobernanza activa. Les brinda la posibilidad de responder a las demandas de sus propias comunidades de forma autosuficiente, ya que no están dependientes de las autoridades centrales. Sin embargo, en la práctica, la autonomía se tiene que enfrentar a un conjunto de dificultades importantes, fundamentalmente en recursos financieros y administrativos, lo cual en vez de lo que permite a los primeros, restringe la capacidad de los primeros como para poder ejercer todas sus propias atribuciones. Por lo que fortalecer las capacidades institucionales es un requisito necesario para que los gobiernos municipales puedan administrar adecuadamente sus recursos y dar respuestas efectivas a las demandas locales. Sin embargo, aunque los gobiernos locales tienen una importante autonomía en la Constitución de 2008, la autonomía territorial no se hace eco en el país.

En muchos casos, los gobiernos locales tienen un déficit crónico de financiación del desarrollo que socava la capacidad de aquéllos para poner en marcha planes y proyectos de desarrollo. A pesar de que está en la ley la descentralización, queda claro que hay que solventar las disfunciones financieras actuales si realmente se quiere poner en práctica. Por lo tanto, para que los gobiernos locales de todo el Ecuador puedan marcar una diferencia real en el desarrollo del país, deberían ser capaces de recaudar ingresos propios. Simultáneamente, las transferencias de los fondos del gobierno central deberían ser más previsibles y menos politizadas. De igual modo, la capacidad de los gobiernos locales en el Ecuador se continúa considerando un obstáculo crítico hacia una completa autonomía. Esto es debido a que la escasez de personal competente, así como la falta de la experiencia técnica requerida acaban por decantar en ineficiencias en la planificación o en la ejecución de proyectos de desarrollo territorial específicos. Incrementar ese saber se puede conseguir mediante la inversión de programas de formación que garanticen la dotación, a los recursos humanos, de competencias para la adecuada gestión de aquellos. La continua formación sobre gestión, finanzas, o marco legal, ayudará en el camino de una mejora de la gobernabilidad local.

Otro espacio de actuación donde se puede potenciar la autonomía local es la participación ciudadana. Si bien la participación de los ciudadanos; en el proceso de toma de decisiones, mejora la rendición de cuentas, también garantiza que el desarrollo local, en toda su dimensión, recoja en su interior las necesidades y prioridades que tiene esa comunidad. Como es bien conocido, los medios de participación pública caen finalmente en la mera formalidad o se consumen en la subutilización. El hacer fructificar el establecimiento y/o el fortalecimiento de los marcos para empoderar a los ciudadanos y sus comunidades para que ocupen una posición más protagonista en aquellos mecanismos que afectan a sus vidas; también será el modo de eliminar las percepciones respecto a la falta de legitimidad, o de escaso apoyo, entre los gobernados. Para abordar todos esos problemas y no solo estos, uno de los problemas más urgentes que tienen que abordar los gobiernos locales es la adecuada distribución equitativa de los recursos. Debido a la carencia de financiación y a la discriminación inversora que han padecido ciertas regiones en detrimento de su contraparte, el proceso del desarrollo ha ido geográficamente distribuido de forma desigual, en el que unos ciertos municipios han crecido exponencialmente, mientras que otros han ido disminuyendo. Para poder corregir este desiderátum han de definirse políticas de financiación y de la asignación de recursos justa en función de cada una de las necesidades y problemas que debe afrontar cada región y, de esta manera, que todas las regiones, independientemente de su tamaño y de su proximidad, puedan tener la posibilidad de desarrollarse de forma sostenible.

Adicionalmente, los marcos legales e institucionales ha de ser revisados y actualizados de forma continua con el fin de que estos puedan responder a las necesidades de un proceso de gobernanza local cambiante. En ese sentido, aunque la normativa jurídica existente sea ampliada, no se puede afirmar que con dicha ampliación puedan ser abordadas

completamente las problemáticas actuales de los gobiernos locales. Los marcos legales relacionados con la descentralización deben ser revisados de forma continua para que situaciones de cambio puedan surtirse en los gobiernos locales y mitigar sus limitaciones y al mismo tiempo haya un paquete de metas y objetivos que se acomoden a las necesidades de sus comunidades.

Considero igualmente, que, si los procesos de descentralización en Ecuador constituyen una base sólida para que los gobiernos locales puedan incluso sostener y fortalecer su autonomía, existen importantes barreras que deben superarse. El desarrollo de las capacidades financieras y administrativas de los gobiernos locales, el fomento de la participación ciudadana, la relación equilibrada entre los gobiernos locales y la autoridad central, la existencia de un sistema equitativo de distribución de los recursos es determinantes para que los gobiernos locales puedan alcanzar su máxima potencialidad en la gobernanza descentralizada. Abordando estas dificultades, los gobiernos locales estarán en mejores condiciones de gobernar sus regiones de manera autónoma y sostenible.

## REFERENCIAS

- Arias, F. (2012). *El Proyecto de Investigación - Introducción a la metodología científica* (Sexta ed.). EDITORIAL EPISTEME, C.A. Obtenido de <https://tinyurl.com/22o9aplp>
- Arroyo Preciado, A. (2012). El Concejo Municipal en la Legislación Ecuatoriana. *Revista Universidad De Guayaquil*, 112(1), 77-86. <https://doi.org/10.53591/rug.v112i1.411>
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2019). *Informe anual reseña del año 2019*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://acortar.link/kAGSoi>
- Banco Mundial. (2021). *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*. Obtenido de Banco Mundial: <https://wdr2021.worldbank.org/es/>
- Baño, L. J. (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, 8-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>
- Barreto, W. E. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723-736. <https://doi.org/https://doi.org/10.51247/st.v4iS2.181>
- CEPAL . (2020). *Informe de Actividades de la Comisión 2021*. Obtenido de <https://tinyurl.com/22hfnkrc>
- Constitución de la República del Ecuador . (2008). *Registro Oficial N° 499 del 20 de octubre del 2008*. Obtenido de <https://acortar.link/8FO89R>
- Constituciones Ecuatorianas. (20217). *Tomo I, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2017*. Obtenido de <https://acortar.link/3FFNOX>
- Delooz, B. B. (2019). Equidad y solidaridad territoriales en Chile. *Algunas reflexiones preliminares. Ius et Praxis*, 25(2), 461-486. <https://shre.ink/buJY>
- Espinoza-Freire, E. E. (2020). El problema, el objetivo, la hipótesis y las variables de la investigación. *Portal de la Ciencia*, 1(2), 1-71.
- Erraez-Donaula, E. P., Bustamante-Ordoñez, T. S., & Espinoza-Freire, E. E. (2025). Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local. *Revista Ciencia & Sociedad*, 5(1), 110-126.
- Ferrada, B. J. (2019). *El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado*. Obtenido de <https://shre.ink/buJ4>
- Función Ejecutiva . (2015). Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD. *Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010*. <https://shre.ink/buJ6>

- Galán, K., & Canto, M. (2023). Relaciones Intergubernamentales ¿Competencia o complementariedad? *Tendencias del análisis*, 37. <https://shre.ink/buJJ>
- García, S., & Montalvo, V. (2020). Los Procesos de Descentralización en el Ecuador: De la Autonomía Municipal a la Articulación de lo Local desde el estado Central. *Estado abierto*, Vol. 4, N.o 2, 2020, pp. 69-87
- Goldstein, M. (2008). *Diccionario jurídico consultor magno*. Editora Cultural Internacional.
- Guzmán, C. (2021). El principio de subsidiariedad empresarial del Estado. *Revista Derecho Público Económico*, 1(1). <https://shre.ink/buJw>
- Hernández Aguilar, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Cuestiones constitucionales*, (30), 91-122.
- Marcheco, B. (2023). Descentralización y ordenamiento jurídico en el Ecuador. Del diseño teórico a la realidad práctica. *Revista de Derecho Político*, (116), 361-384. <https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37163>
- Nagua, J. S. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69(275-2), 999-1020. <https://shre.ink/buJV>
- Ojeda Guamán, J. E. (2007). *La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal* Tesis de master. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Url: <http://hdl.handle.net/10644/1105>
- ONU. (2024). *Organización de las Naciones Unidas* . Obtenido de Informe sobre el desarrollo humano 2023/2024: <https://tinyurl.com/23uhpeah>
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2024). *Informe sobre el desarrollo humano 2023/2024*. Obtenido de <https://tinyurl.com/23uhpeah>
- Organization for Economic. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina* .
- Piedra, M., & Ollivier , M. (2022). Autonomía Financiera Municipal y su relación con Indicadores de Desarrollo Humano. *Excelencia Administrativa Online*, 1(1), 25-48. <https://shre.ink/buJZ>
- Pinto et al. (2022). Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1474-1488. <https://shre.ink/buJR>
- Plan de desarrollo para el nuevo Ecuador. (2024). *Secretaría Nacional de Planificación*. Obtenido de Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025:
- Salas, B. M. (2019). Gobernanza territorial y desarrollo. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1), 134-152. <https://doi.org/https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347766121009>
- Sampieri. (2014). *Metodología de la investigación 6ta edición*. CF Roberto Hernandez Sampieri, *Metodologia De La Investigacion 6ta edición*. MEXICO: McGRAW-HILL.
- Tauber et al. (2024). Hacia un nuevo modelo de desarrollo sustentable con igualdad e inclusión. <https://shre.ink/buJSpdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Torres, M. A. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (45), 211-243. <https://shre.ink/buJt>