

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Acuerdo N° 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular (2007).

La Habana: Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros

Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1977). La

Habana: Oficial del Ministerio de Justicia, Editorial Orbe.

CAPÍTULO 3: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS COMO GARANTÍA DEL EJERCIO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

Autor:

Mgtr. Ambar Murillo Mena

Una parte importante de la relación entre los ciudadanos y el Estado se da por las acciones que toma éste último para cubrir las necesidades o demandas sociales que tiene su pueblo. El Estado al ser un ente ficticio, es decir, “siendo una persona jurídica, o lo que es lo mismo, la personificación jurídica de la nación, cuya misión esencial es de bien común”. (Giraldo Zuluaga, 1951), debe actuar a través de los servidores públicos.

Pero, ¿de dónde nace la autoridad del Estado para actuar cubriendo las demandas o necesidades del pueblo a través de los servidores públicos? El artículo 1 inciso 2 de la Constitución de la república del Ecuador sostiene que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público...” (Constituyente, 2008). Es necesario realizar un análisis apropiado de este artículo para entender correctamente la dinámica de la relación ciudadanos – Estado.

La soberanía como elemento constitutivo del Estado, junto al territorio y la población, se entiende como la capacidad de auto-determinarse en el ámbito jurídico y político. Es decir, que ese mismo Estado es capaz de organizarse para poder tener un ordenamiento jurídico propio y de esa manera, regular la convivencia entre sus ciudadanos. Además, de poder tomar decisiones en el ámbito político que beneficien a su población.

Es ese mismo pueblo el que a través de los mecanismos de participación directa previstos en la Constitución, entregan parte de su autoridad y derechos a un Estado que, a su vez, les retribuirá ese mandato con servicios públicos y leyes que permitan

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

una correcta convivencia social. Esto, en concordancia con lo que establecía Jean Jacques Rousseau en su obra El Contrato Social: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 1762)

La soberanía debe entenderse también con una pequeña división: la soberanía interna, que es aquella que se conoce como *imperium*, en la cual se refleja la autoridad del Estado frente a sus ciudadanos; y, la soberanía externa, es aquella en la que se demuestra esa capacidad de autodeterminación del Estado ecuatoriano frente a otros Estados.

Al respecto, Stephen Krasner diferencia cuatro usos de la noción de soberanía en la actualidad:

La soberanía de interdependencia, la soberanía interna, la soberanía westfaliana, y la soberanía legal internacional, Mientras que la soberanía de interdependencia refiere a la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de las fronteras, y la soberanía interna a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento (Krasner, 2000)

Si se toma la definición de soberanía como parte importante de un estado democrático, no se puede dejar de lado lo que explica Hans Kelsen: “soberano..., debe ser considerado como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano” (Kelsen, 1996)

Una vez entregada esa autoridad, el Estado dependerá de los servidores públicos para materializar las competencias establecidas en la Constitución, puesto que tal como lo establece la Carta Magna, esta autoridad se ejerce a través de los órganos del poder público.

Ahora que se ha identificado el origen de la autoridad para tomar decisiones, es conveniente conocer cómo logra el Estado ecuatoriano que se cumplan los derechos establecidos en la Constitución para lograr así su fin único que es el bien común.

3.1 Las políticas públicas

Las políticas públicas son “una de las principales herramientas que tiene la ciudadanía para plasmar su voluntad a la hora de construir una sociedad representativa,

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

democrática y justa. Asimismo, el Estado las utiliza para resolver los problemas de distribución, equidad e inclusión social” (Galdames Calderón, 2019).

Por su parte, David Sánchez Velásquez establece que “las políticas públicas (policies) coadyuvan al Estado (polity), una entelequia etérea, a materializar su presencia y visibilidad, a través de las acciones realizadas por los funcionarios para resolver los problemas públicos que afectan la vida de los ciudadanos” (Sánchez Velásquez, 2020).

Javier Wilson declara que: “las políticas públicas son acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y ante un determinado problema o reclamo de la sociedad” (Wilson, 2018)

Es importante destacar que, en la Constitución del Ecuador, las garantías constitucionales se clasifican en 4 grupos:

- 1) Garantías normativas, determinadas en el artículo 84, en ella se hace mención de que tanto la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa deben adecuar formal y materialmente las leyes y otras normas jurídicas, en concordancia a lo que se establece en la Constitución y tratados internacionales para de esa manera garantizar la dignidad humana. (Constituyente, 2008)
- 2) Garantías de políticas públicas, establecidas en el artículo 85, en dicho artículo se determina con claridad que las políticas públicas se orientarán siempre a hacer efectivo el goce de los derechos de los ciudadanos a través de la prestación de bienes o servicios públicos.
- 3) Garantías institucionales, en palabras de Luciano Parejo “la finalidad de la llamada garantía institucional es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario, a determinadas y típicas características de una institución” (Parejo Alfonso, 1981) Dichas instituciones pueden ser la familia o los sindicatos de trabajadores.
- 4) Garantías jurisdiccionales, son aquellos mecanismos o instrumentos que pueden utilizar los ciudadanos para la protección de los derechos establecidos en la Constitución.

Una vez que se logra ubicar a las políticas públicas en lo más alto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, puesto que se considera una garantía constitucional, se debe entender que las políticas públicas son aquellas directrices que emanan del Estado, a través de los órganos del poder público, para lograr el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Son estas directrices las que, apegadas a lo establecido en la Constitución y demás normas jurídicas, logran exteriorizar y hacer efectivo el accionar del Estado en cuanto a su más alto deber que es el de hacer respetar y garantizar los derechos de sus ciudadanos.

Ahora bien, parecería bastante complejo saber de qué manera estas directrices ayudan a los ciudadanos a ejercer sus derechos, pero si se escoge uno de los derechos dentro de la Constitución, lo más seguro es que se llegue con facilidad al derecho a la salud. Pero, ¿Dónde intervienen aquí, las políticas públicas? El artículo 32 establece lo siguiente:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva.
(Constituyente, 2008)

El ejemplo es el siguiente: Las enfermedades infecto-contagiosas son aquellas producidas por virus, bacterias u hongos que son fácilmente transmisibles a los humanos. Entre las más comunes están: tuberculosis, sarampión, varicela, difteria, poliomielitis, entre otras. Dichas enfermedades si no tienen el correcto tratamiento pueden llegar a ser mortales y lo que dificulta su erradicación es la forma tan ágil de contagio y en ocasiones no existe un tratamiento eficaz para eliminarla. Para ello, se han creado vacunas que logran detener esa característica tan puntual (la transmisibilidad), pero los laboratorios que las fabrican las suelen distribuir a un costo elevado, haciendo que aquella solución no llegue a todos los sectores de la población. Es por eso, que el Estado ecuatoriano asume el costo de esas vacunas y las incluye dentro del cuadro de vacunación de todos los infantes de manera gratuita hasta una determinada edad. De esta forma, logra erradicar los focos de contagio comunitarios y luego las epidemias. Es así que logra cumplir con lo que establece el artículo 32 de la Constitución en la que se garantiza a los ciudadanos a vivir en un ambiente sano y al acceso oportuno y eficaz a servicios de atención integral de la salud.

Otro ejemplo claro es cuando se habla de acceso a la educación, y en la Constitución en su artículo 28, se lee:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. (Constituyente, 2008)

El acceso a la educación es una garantía que se encuentra no sólo en la Constitución del Ecuador sino también en instrumentos internacionales. Para poder cumplir con lo declarado en ese artículo, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Educación, como parte de la Función Ejecutiva, establece como política pública el acceso universal y gratuito a todos los niveles de educación y, ¿Cómo lo logra? Lo concreta de varias maneras, entre ellas la construcción física de escuelas fiscales o las escuelas del milenio, dentro de las cuales se educarán niños de manera gratuita con los recursos tecnológicos y didácticos necesarios para cada nivel. Con esa acción se logra adecuar un espacio físico; y, como se sabe que las estructuras no enseñan, se contratan profesores especializados en diferentes asignaturas que ingresarán al servicio público, es decir, ellos se registrarán a la Ley Orgánica de Servicio Público y su sueldo estará incluido en el presupuesto general del Estado. Con ambas acciones el Estado logra ser eficaz y eficiente en la prestación de un servicio que lleva implícito el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Y como dato adicional, con este ejemplo se puede cumplir

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

con dos principios básicos de la administración pública nombrados anteriormente, la eficacia y la eficiencia.

Con los ejemplos que anteceden, se comprende la importancia de las políticas públicas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. La lógica que se busca en lo explicado en líneas anteriores es que una vez que el pueblo concede autoridad al Estado, éste actuará en beneficio de los ciudadanos tomando decisiones que se ejecutarán a través de los diferentes órganos del poder público.

Cabe recalcar que hasta este punto se han ejemplificado las políticas públicas del poder central, pero se debe puntualizar que además de las funciones del Estado, existen otros órganos que pueden emitir políticas públicas en el ámbito de sus competencias, y en este caso debemos referirnos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3.2 Organización territorial del estado ecuatoriano

El Estado ecuatoriano al ser declarado en la Constitución como un Estado unitario, en palabras de Teresa Gerlades Da Cunha: “es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las colectividades locales, sin que ellas lleguen a tener independencia total; aquí aparecen dos tipos de gobiernos descentralizados: los simples, donde hay una centralización política y administrativa, y los Estados unitarios complejos o descentralizados, donde se observa una descentralización que puede ser administrativa o política”. (Da Cunha López, Villalón Alejo, & Arévalo Orozco, 2010)

Ecuador se divide territorialmente en regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales. Cada una de estas circunscripciones territoriales para la correcta gestión de sus recursos y atención de sus ciudadanos tiene un Gobierno Autónomo Descentralizado (en adelante GAD) que tendrá competencias asignadas debidamente tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD).

Los modelos territoriales de Estado, se analizan de dos formas alternativas: La primera alternativa, es que los modelos territoriales sean nuestra variable dependiente, es decir, la variable que necesitamos explicar. Aquí, se trata de analizar el surgimiento y encontrar las causas que explican que algunos países hayan adoptado modelos unitarios y otros modelos federales. La segunda alternativa, consiste en que el modelo de distribución territorial del poder sea una variable independiente, es decir, que sirva para explicar el funcionamiento de un

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

sistema político o determinados resultados de la acción política, el funcionamiento de la democracia o la política pública, como, por ejemplo, el tipo de política social. (Gómez-Reino & Linares, 2017)

Para lograr cubrir las necesidades de sus ciudadanos, los GAD deberán tener competencias establecidas en la Constitución, y es así que a partir del artículo 260 en adelante se determinan con claridad las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

3.2.1 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las competencias representan, pues, la unión entre características individuales y las cualidades requeridas para llevar a cabo misiones profesionales precisas

Las competencias que ejercerán los GAD se dividen en exclusivas y en concurrentes, siendo las primeras aquellas facultades que le competen a un determinado y específico nivel de gobierno; y, las concurrentes según lo establecido en la Constitución, son aquellas que para su ejercicio en la gestión de servicios públicos podrán colaborar con otros niveles de gobierno para garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Empezaremos con la definición de competencia: Es aquella facultad establecida por la Constitución y la ley realizar determinadas actividades. Luego, es pertinente citar a Luis Cosculluela cuando declara que una “competencia exclusiva significa que todas las facultades sobre una misma materia están atribuidas al Estado o a una comunidad autónoma” (Cosculluela Montaner, 2005)

El COOTAD por otro lado “desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel de sobre los sectores de: vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, etc”. (Buendía, 2011)

Las competencias concurrentes a diferencia de las competencias exclusivas, son ejercidas por dos o más niveles de gobierno para cumplir con una determinada obra. Para Sebastián Mantilla Baca, las competencias concurrentes se describen así: “El hecho de que la titularidad de una competencia exclusiva la tenga un solo nivel de gobierno no impide en que la gestión de la misma pueda realizarse de manera concurrente entre varios niveles de gobierno” (Mantilla Baca, 2012)

Es cierto que aquello de tener competencias exclusivas y concurrentes suena bastante ambiguo, y la verdad, la autora considera que se desnaturaliza la competencia exclusiva

al momento de compartirla con otro nivel de gobierno y aunque dicha concurrencia sea de común acuerdo entre ellos a través de un convenio, no deja de causar confusión tanto por su nombre como por la forma en que deberán establecer los límites para sus actuaciones.

3.3 Gobiernos autónomos descentralizados. Naturaleza jurídica y principios de la administración pública

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución, “el Estado ecuatoriano se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada,” lo que quiere decir que, bajo el principio universal de descentralización, “se debe transferir de manera definitiva, obligatoria y definitiva las competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados” (Nacional, 2010).

Si bien es cierto que el Ecuador desde la Constitución de 1830 nace con una visión centralista y unitaria del Estado; es precisamente con el pasar de los años que va cobrando fuerza la idea de modernización del Estado a través de la descentralización. La primera vez que la palabra descentralización se introdujo en la Constitución fue en el año 1979.

Luego de este año, lo que se ha plasmado en nuestra Carta Magna han sido ideas para lograr que la descentralización sea la solución a los problemas que aquejan a nuestros ciudadanos, pero en realidad, en la práctica, el Estado ecuatoriano parece más un Estado centralizado, porque los gobiernos de turno marcan la tendencia de querer abarcar con todo, tanto así que el autor Juan Sebastián Salcedo acuña una frase bastante explícita para describir este proceso que en la práctica no se veía, “descentralización a la carta” (Salcedo, 2010), él considera que a pesar de que la Constitución del Ecuador plasmaba el concepto de descentralización, ésta se usaba sólo cuando convenía y con las competencias que pudieran traer mayores beneficios.

Al respecto, Rafael Oyarte expresa que: “la descentralización no será exitosa simplemente porque ésta consta en los textos normativos, sino que requiere de voluntad política para que sea efectivamente aplicada, pues implica que el poder central renuncie a parte de sus facultades y éstas sean trasladadas a las localidades o entidades descentralizadas o autónomas” (Oyarte, 2016)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Lo declarado en líneas anteriores se traduce en que la descentralización a pesar de que está como principio esencial de la administración pública, en lo más alto del ordenamiento jurídico, no logrará materializarse si el poder central se abstiene de renunciar a determinadas facultades que podrán ser ejercidas por otros niveles inferiores jerárquicos como los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución ecuatoriana del año 2008 jugó un papel importante para el realce del concepto de descentralización por lo plasmado en su artículo 1. Sin embargo, luego de que se evidenciaran las diversas contradicciones en las leyes vigentes para el proceso de transferencia definitiva de competencias, la Asamblea Nacional procede a expedir el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Dicho código contempla lo siguiente:

Un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias. El traspaso definitivo de competencias por parte del Gobierno central conlleva la correspondiente transferencia de talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el Gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”
(Salcedo, 2010)

Es decir, toma mayor relevancia el poder delegar competencias de manera definitiva a los gobiernos seccionales (como se los conocía en esa época, antes de la Constitución del 2008) para descongestionar al gobierno central y de esa forma, acercar los servicios públicos a los ciudadanos.

Todo el proceso que vivió el Ecuador con la expedición de la nueva Constitución, los nuevos modelos de gestión, las nuevas figuras legales, la ampliación de las garantías, fue de vital importancia para reconocer que con la descentralización se lograrán mejores resultados cuando se trate de manejar los recursos y bienes de cada circunscripción territorial.

El proceso de modernización del Estado tomó la forma de desconcentración administrativa, permitiendo que los gobiernos centrales delegaran algunas de sus funciones a los niveles más bajos de la pirámide administrativa-burocrática, bien dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales, o desde fuera de la estructura burocrática central. (Villavicencio, 2010)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

El fin que conlleva este principio básico de la administración pública, es que se puedan acercar los servicios públicos a los ciudadanos, que los niveles de la calidad de vida de todos los sectores de la población lleguen a una igualdad y que exista equidad interterritorial para la consecución del Buen vivir.

Para (Villavicencio, 2010), desde el restablecimiento del régimen democrático, en 1979, hasta la actualidad, la descentralización política y administrativa como estrategia de modernización en el país ha estado presente en el discurso de todos los gobiernos centrales y de la mayoría de los locales como un instrumento viable para la reestructuración y democratización del Estado, pero hasta el momento no se ha visualizado un cambio destacado en el Ecuador

Los gobiernos autónomos descentralizados son, según lo detalla el COOTAD:

Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden. (Nacional, 2010)

Esto, en concordancia con lo que establece la Constitución de la república del Ecuador en su artículo 227 en cuanto a determinar la naturaleza de la Administración pública y sus principios: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación”. (Nacional, 2010)

3.4 Principios de la administración pública

La administración pública es un servicio a la colectividad por cuanto todas sus actuaciones, las cuales deben estar apegadas a lo establecido en la Constitución y la ley, son para beneficio del pueblo dentro de su jurisdicción. Sus principios básicos, así como los principios en cada rama del Derecho ayudan a perfeccionar sus procesos y acciones.

- El principio de eficacia, se relaciona con que los órganos del poder público, luego de planificar y plantearse objetivos en un tiempo determinado, llegue a la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

consecución de esos objetivos. Luciano Parejo expresa sobre la eficacia: “se refiere a la idoneidad de la Administración Pública para cumplir sus fines y al resultado inducido desde dicha cualidad, que se traduce en la satisfacción del interés general” (Parejo Alfonso, Eficacia y administración: tres estudios, 1995) Ser eficaz se resume además, en cómo se ha seguido la planificación nacional y local mediante los órganos para conseguir cumplir con lo propuesto en ella.

- El principio de eficiencia, es aquel que ayuda a que, una vez que se ha cumplido el objetivo, se logre la satisfacción del pueblo a través de cubrir adecuadamente sus necesidades. En otras palabras, “la eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia. Mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la administración adopta en aras a la consecución de los fines que le son propios” (Bacigalupo, 1992)
- El principio de jerarquía, es aquel principio por el cual se reconoce que dentro de la administración pública se actúa en base a una jerarquía específica para de esta manera, delimitar el ejercicio de sus competencias.
- El principio de desconcentración, es precisamente, lograr que mediante órganos jerárquicamente inferiores se acerque el servicio público a los ciudadanos, pero con pleno control del órgano rector quien determinará las reglas que se deberán seguir para la prestación del mencionado servicio.
- El principio de descentralización, este se diferencia del anterior por cuanto lo que aquí funciona es descongestionar al gobierno central, transfiriendo de manera definitiva y progresiva aquellas competencias que están establecidas en la Constitución; porque se debe tomar en cuenta que existen competencias que nunca podrán ser sujetas a un proceso de transferencia por ser de extrema importancia para el país, como por el ejemplo, la seguridad nacional es una competencia que jamás se podrá transferir porque el gobierno central a través de la función ejecutiva (Presidente de la república) es la cabeza de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, es el Presidente quien tiene la obligación de gestionar los recursos del Estado para velar por la seguridad y bienestar de su pueblo.
- El principio de coordinación, es aquel que junto a la planificación nacional ayuda a que la gestión de los recursos por parte de los gobiernos autónomos descentralizados ayude a alcanzar los objetivos que se establecen dentro del Plan Nacional que cada gobierno renueva cada 5 años.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- El principio de planificación, es de suma importancia, tanto así, que el Estado ecuatoriano cuenta con un órgano destinado a la planificación nacional y al seguimiento de su correcto cumplimiento. La actuación de cualquier órgano de la administración pública está sujeta a lo que se establezca dentro del Plan Nacional, por ejemplo: Si dentro de esa planificación se establece que para el año 2023 se erradicará el analfabetismo, pues es el órgano pertinente, en este caso el Ministerio de educación, destinará sus recursos y esfuerzos para poder alcanzar la meta en el tiempo determinado.
- El principio de participación, en concordancia con las diversas formas de participación directa que se establecen en la Constitución del Ecuador, es aquel principio que determina lo esencial de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados, más adelante se expondrá con mayor detenimiento la figura de la silla vacía como mecanismo de participación en los consejos regionales, consejos provinciales y concejos municipales.
- El principio de transparencia, está relacionado con el artículo 61 numeral 5 de la Constitución que establece que los ciudadanos gozarán del siguiente derecho: Fiscalizar los actos del poder público. Esto quiere decir, que todas las actuaciones de los órganos del poder público deberán ser conocidos por todos, por ejemplo: los ciudadanos pueden asistir a las sesiones del concejo municipal del cantón de su residencia en el momento que así lo requiera y aunque no tiene voz ni voto en esa sesión, puede estar presente para observar la actuación de los concejales municipales y el alcalde cuando toman decisiones en beneficio del cantón.
- El principio de evaluación, lo actuado por los diferentes órganos del poder público al ser conocidos por todos, también deben rendir cuentas de lo que han realizado anualmente, es por eso que cada gobierno autónomo descentralizado o las mismas funciones del Estado, deben declarar y hacer conocer a sus ciudadanos de qué manera han cumplido con su plan de gobierno, en qué han invertido los recursos que les han sido asignados, y las obras que en ejercicio de sus competencias han lograr culminar y en qué estado se encuentran las que aún no culminan.

Se debe analizar cuidadosamente lo declarado en el COOTAD para poder conocer cuáles son las funciones que les están permitidas y de dónde proviene su autonomía.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En principio se puede extraer del artículo que los GAD son personas jurídicas de derecho público, lo que quiere decir que al ser personas jurídicas necesitarán de un representante para que pueda materializar sus funciones y al declarar que es esa persona jurídica es de derecho público, se determina la relación de los GAD con los ciudadanos. Dichos representantes de acuerdo a lo establecido en la normativa ecuatoriana y su circunscripción territorial, son:

- Regiones: Gobernador regional
- Provincias: Prefecto
- Cantones: Alcalde
- Parroquias rurales: Presidente de la Junta Parroquial.

Luego, el mismo artículo especifica las tres clases de autonomía que poseen los GAD, las cuales se detallan a continuación:

- 1) Autonomía política: “es el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana” (Nacional, 2010)
- 2) Autonomía administrativa: Según Juan José Díez Sánchez, la autonomía administrativa “comprende de entrada, la capacidad auto-organizativa, esto es, la facultad de dotarse de la organización y funcionamiento que libremente determinen” (Díez Sánchez, 2005)
- 3) Autonomía financiera: Según lo declarado en el COOTAD es: “el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”. (Nacional, 2010)

Se debe realzar la autonomía política de los GAD, por ser de gran importancia para el objeto del presente capítulo.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Luego de los tres tipos de autonomía que poseen los GAD, se debe mencionar que ellos tienen funciones de participación ciudadana, de legislación y fiscalización y ejecutiva.

Cada una de esas funciones son de vital importancia para la gestión que realizan los gobiernos autónomos descentralizados en beneficio de cubrir las necesidades de los ciudadanos de las determinadas circunscripciones territoriales.

3.4.1 La función de participación ciudadana de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La función de participación ciudadana, desde el artículo 1 de la Constitución en el que se establecen en primer lugar las formas de participación directa, pasando por los derechos de participación en el artículo 61, hasta llegar a la Función de transparencia y control social en el artículo 204, no se deja de mencionar que los ciudadanos pueden formar parte de las decisiones que se tomen desde los órganos del poder público a través de las formas de participación previstas en ella.

Para los GAD, existen mecanismos específicos como la silla vacía, la cual se utiliza para que los ciudadanos puedan tener voz, mas no voto, en las decisiones que se toman en las sesiones de los consejos regionales, los consejos provinciales y los concejos municipales

La silla vacía según los autores Ortega, Narváez, Pozo y Erazo la silla vacía es “mecanismo diseñado para que los ciudadanos puedan intervenir en las sesiones de sus gobiernos locales aportando con ideas, opiniones o planteamientos estructurados acerca de las temáticas que atañen a su contexto, potenciando mejoras para la comunidad” (Ortega Romero , Narváez Zurita, Pozo Cabrera, & Erázo Álvarez, 2020)

Para el autor Castro Montero, el fin de la silla vacía es “buscar garantizar la participación de los individuos y de los colectivos en los debates y toma de decisiones en los gobiernos autónomos descentralizados” (Castro Montero, 2015)

Este mecanismo, como se detalló en líneas anteriores es uno de los más comunes para que los ciudadanos puedan participar con voz en la toma de decisiones en los órganos legislativos de los GAD.

3.4.2 Función de legislación y fiscalización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para seguir en la línea de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, ahora se explicará la función de legislación y fiscalización. Esta función es ejercida por el órgano legislativo de los GAD y que se detallan a continuación:

- Consejos regionales
- Consejos provinciales
- Concejos municipales
- Juntas parroquiales (facultades reglamentarias)

La función de legislación y fiscalización, tiene su base en la potestad normativa establecida en el artículo 84 de la Constitución que le da a la Asamblea Nacional y otros órganos del poder público la facultad de dictar normas de obligatorio cumplimiento en su circunscripción territorial. Se debe diferenciar, además, la potestad de la Asamblea en contraste con la de los gobiernos autónomos descentralizados. Para tal efecto, se toma lo expresado en el artículo 132: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común” (Constituyente, 2008) es decir, aquellas normas que deberán cumplirse obligatoriamente en todo el territorio nacional con el limitante que establece la Constitución para el accionar de la Asamblea y sus competencias.

Luego, los gobiernos autónomos descentralizados para poder emitir ordenanzas, resoluciones o acuerdos para regular determinados aspectos de la convivencia de sus ciudadanos en el ámbito de sus competencias, deberán remitirse a lo estipulado en el artículo 240: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Constituyente, 2008).

Se debe tomar en cuenta que al declarar que las juntas parroquiales sólo ejercen facultades reglamentarias, éstas versarán únicamente sobre asuntos administrativos, dado que cada parroquia rural forma parte de un cantón determinado y éstos por su parte, tienen un concejo municipal cuyas decisiones también serán de obligatorio cumplimiento para ellos.

3.4.3 Función ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales La potestad normativa no es

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

otra cosa que aquella facultad que se otorga para que se emitan normas de carácter obligatorio que estén en concordancia con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales.

Por otro lado, la función de fiscalización, también ejercida por el órgano legislativo de los GAD, consiste en hacer uso de esa autoridad entregada por el pueblo en el momento de las elecciones para ser veedores del accionar de la función ejecutiva y velar por el buen uso de los recursos del gobierno autónomo descentralizado.

Por último, la función ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados, la ejercen los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales, con las debidas atribuciones como las de la representación legal y judicial, además de convocar, presidir y tener voto dirimente en las sesiones del órgano legislativo.

De esta forma, se ha analizado con detenimiento la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, para lograr comprender el origen de las decisiones que se convertirán en políticas públicas, y que a su vez servirán para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de manera eficaz y eficiente.

3.5 Las políticas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Luego de que se expidiera la actual Constitución en el año 2008, los gobiernos autónomos descentralizados tuvieron un papel importante en la misma. Esto, debido a que, desde su primer artículo en el que establece que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada. Esto conlleva a relacionar la importancia que tienen los servicios públicos con la descentralización.

Para explicarlo mejor, se debe recordar la definición rápida de descentralización “es la transferencia definitiva y progresiva de competencias con el fin de acercar los servicios públicos a la ciudadanía”.

La descentralización y los servicios públicos no se deben entender por separado, más bien, van de la mano siempre. Cuando se habla de descentralización se establece que aquello es darles mayores atribuciones a los gobiernos seccionales para que ellos, conociendo de cerca las necesidades y exigencias de su población, puedan a través de sus directrices y acciones, cumplir con esos servicios públicos que tanto se requieren. Esas directrices son las políticas públicas.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En párrafos anteriores se ha detallado cuál es el origen de la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para expedir políticas públicas. Si se analizan las competencias entregadas a los GAD por la Constitución y desarrolladas también en el COOTAD, se evidenciará que ellos tienen competencias que, debido a la especificidad de su territorio, pueden cumplir con los servicios públicos con mayor eficiencia.

Se debe recordar, además, que los servicios públicos “constituyen una esfera de especial interés en la acción gubernamental, donde pueden concretarse políticas públicas mediante la prestación de servicios que satisfacen las demandas de los ciudadanos” (Machín Hernández, Sánchez Vignau, & López Rodríguez, 2020)

Tal como lo expresan las autoras del artículo citado en el párrafo anterior, es mediante las políticas públicas que se puede concretar el trabajo de un gobierno autónomo descentralizado. Esto, de la mano con las competencias que les han sido asignadas.

En Ecuador, las políticas públicas que emanan de los GAD son en su mayoría, decisiones que benefician a los grupos de atención prioritaria. Siendo éstos según la Constitución:

- 1) Adultos mayores
- 2) Jóvenes
- 3) Movilidad humana
- 4) Mujeres embarazadas
- 5) Niños y adolescentes
- 6) Personas con discapacidad
- 7) Personas con enfermedades catastróficas
- 8) Personas privadas de libertad
- 9) Personas usuarias y consumidoras (Constituyente, 2008)

Dentro de las funciones establecidas en el COOTAD para los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales está el de: “promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias” (Nacional, 2010)

Un ejemplo claro de cómo las políticas públicas ayudan a materializar las competencias establecidas en la Constitución y las leyes, es la prefectura del Guayas y su obra “Centro Integral de Equino terapia” (en adelante CIE). Dado que las personas con discapacidad se encuentran en los grupos de atención prioritaria y una de las funciones del GAD

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

provincial es promover los sistemas de protección integral a este grupo, se presentó dicha moción en el Consejo Provincial con su entonces prefecto Jimmy Jairala, y esto dio como resultado la creación del CIE, como parte de la política pública de atención a personas con discapacidad.

El 01 de junio del 2011 se creó el CIE, dicho centro sería el encargado de ofrecer terapias a los niños con diferentes tipos de discapacidad, utilizando caballos como parte del tratamiento, puesto que diferentes estudios han demostrado cómo los equinos han ayudado a un mejor desarrollo de la motricidad gruesa en niños con condiciones como: Autismo (Fierro Bósquez, Fierro Vasco, & Aguinaga Bósquez, 2018) o niños con daño cerebral grave.

Pero, ¿Cómo logra un centro como el CIE cumplir con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad? La respuesta es bastante fácil, primero se debe buscar en la Constitución en su artículo 47, numerales 1 y 2:

- 1. La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.*
- 2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas. (Constituyente, 2008)*

En la Constitución se garantiza la atención especializada en entidades públicas y la rehabilitación integral con su correspondiente ayuda técnica a las personas con discapacidad y después en el COOTAD se le da al GAD provincial como una de sus funciones principales, la de promover sistemas de protección a los grupos de atención prioritaria entre las que se encuentran las personas con discapacidad. Luego, esta función se materializa a través de las decisiones que tomen en el Consejo provincial y ésta se plasmará en una ordenanza en la que se pueda crear este órgano que tendrá como actividad principal, brindar asistencia con terapia utilizando caballos como parte del tratamiento para personas con diferentes tipos de discapacidad. Es en ese momento, en el que se puede observar cómo las facultades o competencias de los GAD, se materializan a través de las políticas públicas que adoptan para que ese grupo de atención prioritaria pueda ejercer con dignidad sus derechos.

Siguiendo el mismo ejemplo de atención a grupos de atención prioritaria, está la Municipalidad de Guayaquil que, con su programa “Amiga ya no estás sola” (en adelante AYNES) ha logrado brindar asistencia integral a mujeres, niños y adolescentes que han

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

sufrido algún tipo de violencia, ya sea física, psicológica o verbal. Hasta junio del 2019, según las estadísticas presentadas por AYNES, se habían atendido 1.737 usuarios que corresponden a usuarios que han asistido a las oficinas de la Unidad y aquellas que han utilizado la línea de apoyo desde noviembre del 2017 a junio del 2019. (Municipalidad de Guayaquil, 2017)

Este es el “plan estratégico de acción y apoyo de la M.I. Municipalidad de Guayaquil que busca la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en el cantón Guayaquil”. (Municipalidad de Guayaquil, 2017) Dicho plan es la forma en la que el cantón Guayaquil, a través de su concejo cantonal dispuso la atención de atención integral de un grupo de atención prioritario, y en dicho plan se establece que a ellos se les ofrece atención a través de líneas de apoyo, asesoría jurídica, casas de acogida y demás, tal como lo establece su página web www.amigayanoestassola.com

Aunque con los dos ejemplos anteriores que se han expuesto, se pudiera concluir que el estado ecuatoriano es un lugar de maravillas, en el que sus gobiernos seccionales son capaces de atender todas las necesidades de los habitantes de sus respectivas circunscripciones territoriales. Pero, la realidad es que muchos gobiernos autónomos descentralizados no logran cumplir con los servicios públicos que requiere su población, ya sea por no contar con las asignaciones respectivas o porque pudiendo tener como ingresos propios como lo estipula ley, no llegan a cumplir con lo básico.

El cantón Durán, a pesar de tener 35 años de cantonización, es un ejemplo de cómo no ha logrado materializar una competencia fundamental, como lo es la distribución de agua potable para sus ciudadanos. Según Diario El Comercio en su página web, el suministro de agua potable se daba por medio del uso de tanqueros que podían proveer del líquido a las diferentes ciudadelas, porque el acueducto El Chobo-Durán, aún no concluía su construcción, puesto que aún faltaban acciones para su implementación. (Diario El Comercio, 2018).

Este inconveniente no es nuevo en el cantón Durán, el servicio de agua potable ha sido deficiente desde hace muchos años atrás, sin que las autoridades cantonales hayan podido darle una pronta solución. Cada alcalde que ha tomado el poder ha dejado dicha obra inconclusa por diferentes temas que no son compatible al objeto de nuestro estudio.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En otros cantones como Samborondón, el servicio se ha concesionado a una empresa privada (Amagua) para poder cumplir con las necesidades de su población y lo han logrado de manera eficiente, puesto que el líquido llega a la totalidad de sus habitantes y en condiciones aceptables para el uso doméstico. Este ejemplo se replica en otros cantones como Cuenca, quienes también concesionan el servicio, pero a una empresa denominada “ETAPA”. Con esto, los GAD logran materializar la competencia exclusiva determinada en la Constitución y el COOTAD: “prestar los servicios públicos de agua potable...”

Es importante aclarar al término de este capítulo, que estas diferencias en la gestión de estos servicios también se dan por la autonomía política, administrativa y financiera que poseen los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y que los hacen compatibles con la descripción que se hace del Estado ecuatoriano en el artículo 1 de la Constitución.

En resumen, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden emitir políticas públicas para el cumplimiento del correcto ejercicio de los derechos de sus habitantes en el ámbito de sus competencias lo que ayuda a concretar o materializar las competencias que les han sido asignadas y coadyuva al cumplimiento de las garantías constitucionales y con el fin último del Estado que es el bien común.

3.6 Referencias bibliográficas

- Bacigalupo, M. (1992). El factor tiempo en el procedimiento administrativo desde la óptica del Derecho comparado, en particular el derecho alemán. En A. varios, *Estudios sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*. (págs. 363-364). Granada: CEMCI.
- Buendía, F. (2011). Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista La Tendencia*, 117-119.
- Castro Montero, J. L. (2015). La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador. *Ius Humanis: Revista de Derecho*, 300-305.
- Constituyente, A. (2008). *Constitución de la república del Ecuador*. Montecristi - Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Coscolluela Montaner, L. (2005). Competencias exclusivas y competencias compartidas: factores condicionantes de su ejercicio. En P. d. Catalunya, *Vint-i-cinc anys d'Estatut, 1979-2004 : jornades amb motiu del 25è aniversari de*

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. (págs. 73-76). Barcelona: Biblioteca de Catalunya.
- Da Cunha López, T. M., Villalón Alejo, L., & Arévalo Orozco, D. (2010). Constitución y organización territorial del Estado. En T. Geraldés Da Cunha López, *Justicia, libertades y derechos* (págs. 123-126). Michoacán-México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales /UMSNH.
- Diario El Comercio. (13 de Septiembre de 2018). El servicio de agua potable en Durán fue irregular hasta este 12 de septiembre. *Diario El Comercio*, págs. <https://www.elcomercio.com/actualidad/servicio-aguapotable-duran-irregular-elrecreo.html>.
- Díez Sánchez, J. J. (2005). Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 25-27.
- Fierro Bósquez, M. J., Fierro Vasco, S. G., & Aguinaga Bósquez, L. B. (2018). La Equinoterapia en niños con trastornos del espectro autista. *Revista científica mundo de la investigación y el conocimiento*, 650-665.
- Galdames Calderón, M. (2019). Políticas públicas para la equidad social. *Revista de sociología de la educación*, 345-349.
- Giraldo Zuluaga, E. (1951). La personalidad jurídica del Estado. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 32.
- Gómez-Reino, M., & Linares, S. (2017). La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo, & F. Sánchez, *Curso de Ciencia Política* (págs. 449-456). México: Senado de la república.
- Kelsen, H. (1996). *Derecho y paz en las relaciones internacionales 1941*. México: Fondo de cultura económica.
- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Colombia internacional*, 25-41.
- Machín Hernández, M. M., Sánchez Vignau, B. S., & López Rodríguez, M. (2020). Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local. *Economía y desarrollo*, 4-10.
- Mantilla Baca, S. (2012). Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador. En J. Erazo Espinosa, *Gobierno de las ciudades andinas* (págs. 216-219). Quito-Ecuador: FLACSO.
- Municipalidad de Guayaquil. (14 de Diciembre de 2017). *Amiga ya no estás sola*. Obtenido de <https://amigayanoestassola.com/quienes-somos/>

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Nacional, A. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Ortega Romero, M., Narváez Zurita, C., Pozo Cabrera, E., & Erázo Álvarez, J. C. (2020). Ejercicio de la silla vacía como derecho de participación. *Iustitia socialis: Revista arbitrada de Ciencias jurídicas y criminalísticas*, 316-320.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Quito-Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Centro de estudios de la administración local.
- Parejo Alfonso, L. (1995). *Eficacia y administración: tres estudios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.
- Rousseau, J. J. (1762). *El contrato social*. Ámsterdam: Marc-Michel Rey.
- Salcedo, J. S. (2010). Gobiernos Autónomos Descentralizados: implicaciones de la nueva forma de Gobierno. *Gestión*, 38-42.
- Sánchez Velásquez, D. (Diciembre de 2020). Introducción al estudio de las políticas públicas. *Revista Saber servir*, 4, 59-74.
- Villavicencio, G. (2010). Gobiernos seccionales en el Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009). *Universitas. Revista de ciencias sociales y humanas*, 43.
- Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Revista científica semestral IN IURE*, 32.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho

Compilador: **Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.**

ISBN: 978-9942-960-60-3



9 789942 960603