

El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras

The ecuadorian municipality: history, present and future options

José SUING NAGUA*

RESUMEN: El cantón, el término territorial local por excelencia ha sido y es el espacio en el que ejerce potestades públicas, el municipio o gobierno autónomo descentralizado municipal. A partir de una revisión histórica del tratamiento dado a la institución en las diferentes constituciones que han regido la vida republicana del Ecuador, se aborda su escenario actual, el marco normativo aplicable, las principales innovaciones que ha alcanzado y los retos que tiene por cumplir, de cara al futuro. A partir de las modificaciones incorporadas por la Constitución de 2008, y el marco normativo desarrollado a partir de ésta, se hace una breve revisión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, su organización, funciones, recursos y servicios que son de su responsabilidad. Se agrega una prospectiva de los retos que tienen de cara al futuro, junto con algunas conclusiones que se desprenden del estudio.

PALABRAS CLAVE: municipio; competencias; gobierno local; presupuesto; descentralización.

* Abogado, especialista en tributación y derecho administrativo, master en economía y doctorado en Derecho; ha desempeñado varias funciones públicas, entre las que destaca Juez de la Corte Nacional de Justicia; actualmente dedicado a la cátedra y el libre ejercicio profesional. Contacto: <jsuing@ferroaliansabogados.com>. Fecha de recepción: 03/07/2019. Fecha de aprobación: 06/10/2019.

ABSTRACT: A canton, the local territorial term par excellence, has being and is the space in which it exercises public powers, the municipality or decentralized autonomous government. From a historical review of the treatment given to the institution from the different constitutions that have governed the republican life of Ecuador, its current scenario is addressed, the applicable regulatory framework, the main innovations it has reached and the challenges it has to face in the future. Starting from the modifications incorporated by the 2008 Constitution and the regulatory framework developed from that, the decentralized autonomous municipal governments are reviewed, their organization, functions, resources and services under their responsibility. A prospective of the challenges they have to face is added, along with some conclusions that emerge from the study.

KEYWORDS: municipality; competition; local government; budget; decentralization.

I. INTRODUCCIÓN

A falta de algo más de una década para que el Ecuador cumpla doscientos años como república independiente, se puede afirmar con certeza que una institución pública que ha mantenido un respetable nivel de aceptación social es el gobierno municipal. En los 221 cantones que existen en la actualidad, ejercen lo que se conoce como *gobierno local* igual número de los hoy llamados *gobiernos autónomos descentralizados municipales*, su denominación con la que se conocen desde la vigencia de la Constitución de 2008, cobijados por la autonomía política, administrativa y financiera que les reconoce de manera expresa la misma Carta Suprema. Su historia, fortalezas, debilidades y proyecciones futuras, se expondrán en el presente ensayo.

II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El gobierno municipal se introduce en América, de la mano de los españoles llegados con la conquista, que se quedaron por cerca de trescientos años, a través de la institución de los denominados *cabildos* que hoy perviven en la península ibérica con la denominación de ayuntamientos; sobrevivieron a las gestas libertarias en los primeros decenios del Siglo XIX, formaron parte de los ensayos de integración y de la conformación de los nuevos estados; con el paso del tiempo han adquirido identidad propia y han consolidado afinidad con la ciudadanía.

En lo que hoy es Ecuador, la historia registra que los primeros cantones fueron creados por la Ley de División Territorial de la República de Colombia expedida por el Senado y Cámara de Representantes de la Gran Colombia el 25 de junio de 1824. Ecuador formó parte de la Gran Colombia como el Departamento del Sur, con los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca, ocho provincias y veintisiete cantones.

La Asamblea Constituyente integrada por representantes de las ocho provincias, reunida en Riobamba, dio paso a la creación del nuevo Estado con el nombre de Ecuador, en honor a la línea imaginaria del globo terráqueo fruto de las mediciones realizadas por la Misión Geodésica Francesa; en esta Constitución se adoptó la misma división territorial de la Gran Colombia de 1824 de departamentos, provincias, cantones y parroquias.¹

En la Constitución de 1835, expedida en el gobierno de Vicente Rocafuerte, se elimina el departamento y se mantienen las provincias, cantones y parroquias, y se expide la primera Ley de División Territorial. A partir de ésta, se ratifica la tradicional división político administrativa, que, con algunos cambios, especialmente en lo institucional, se mantiene hasta la actualidad. Las constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1945, 1946, 1967, 1979 y 1998 mantienen la división en provincias cantones y parroquias. La de 2008, innova la organización territorial, con la incorporación de la región autónoma, que hasta la fecha no ha logrado concretar la creación.

La constante en las constituciones ecuatorianas ha sido la presencia del cantón, con algunas variaciones puntuales en cuanto a la denominación como aquella referencia a que cada cantón constituye un municipio, el reconocimiento de las municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales en la de 1861; que las municipalidades serán presididas por jefes políticos, en la de 1869; la existencia de municipalidades en todos los cantones en la de 1878; la existencias de municipalidades en la de 1884 y 1897; la de municipalidades independientes en ejercicio de sus funciones privativas de la 1906; la de municipalidades autónomas en la de 1929; la Constitución de 1938, ya aprobada por la Asamblea Constituyente, no llegó a publicarse en el Registro Oficial por el golpe de estado perpetrado casi de inmediato a su aprobación, mantuvo los

¹ Disponible en: <<https://www.cancilleria.gob.ec/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/>> (2-10-2019).

avances de la Constitución de 1929;² las de 1945 y 1946 reconocen que cada cantón constituye un municipio, el gobierno a cargo de un concejo cantonal o municipalidad, así como la declaración de las municipalidades autónomas en el ejercicio de sus funciones; la de 1946, reconoce la existencia del concejo cantonal o municipal elegido por votación popular, en capitales de provincia un alcalde que preside con voto dirimente. La de 1967 ratifica la existencia del régimen seccional, que cada cantón constituye un municipio, el gobierno a cargo del concejo, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, alcalde en capitales de provincia por elección popular, ratifica el reconocimiento de la autonomía funcional y económica, (242). La Constitución de 1979, la del retorno al régimen democrático, aprobada en referéndum, mantiene, para el gobierno seccional, las provincias cantones y parroquias. Mantiene el reconocimiento que cada cantón constituye un municipio y que su gobierno está a cargo el concejo municipal con sus miembros elegidos por votación popular. La Constitución de 1998, que para algunos no es más que una codificación de la de 1979, mantiene la división territorial de provincias, cantones y parroquias; modifica la denominación de régimen seccional autónomo por la de gobiernos seccionales autónomos, que serán ejercidos por los concejos municipales. Reconoce la plena autonomía de los gobiernos provincial y cantonal y la facultad legislativa para crear modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.³

En todas las constituciones, se han mantenido similares denominaciones: régimen administrativo interior, régimen y administración interior, régimen seccional, régimen seccional autónomo y gobiernos seccionales autónomos.

² GÓMEZ LÓPEZ, David, *La Constitución perdida. Una aproximación al proyecto constituyente de 1938 y su derogatoria*, p. 159. disponible en: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/4568/1/RFLACSO-ED86-11-Gomez.pdf>>, (3-10-2019).

³ Disponible en : <<https://www.cancilleria.gob.ec/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/> visitada el 3.10.2019.>

III. CANTÓN, MUNICIPIO, MUNICIPALIDAD, GOBIERNO LOCAL

Uno de los temas que genera confusiones es la denominación, pues de modo impropio se recurre a utilizarlo en forma equívoca incluso en textos normativos, como si fueran sinónimos. Si tomamos como referencia el texto constitucional vigente, las variantes las han generado los constituyentes, pues en más de una se expresa que cada cantón constituye un municipio y reconoce además a la municipalidad como la institución. En las últimas constituciones (1979, 1998 y 2008) profundiza los yerros, al confundir al concejo, el órgano titular de la facultad normativa, con el gobierno local, la institución.

Procurando aportar y construir con claridad conceptual sobre el significado de los referidos vocablos, se formulan las siguientes reflexiones:

a) *Cantón*: es el espacio territorial, el nivel de territorio que, integrado por parroquias urbanas y rurales, forma parte de la organización territorial del Estado; así lo definía la Ley de Régimen Municipal, LRM, en el artículo 1: “El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas, cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales”. Ratifica el sentido de la expresión cuando describe los requisitos y procedimiento para la creación de cantones, esto es del espacio territorial conformado por parroquias urbanas y rurales (artículo 4). Queda en evidencia que el cantón refiere al espacio territorial.

b) *Municipio*: es la institución que, integrada por la población asentada en un territorio, es titular de una serie de competencias que permiten crear condiciones que facilitan la vida en comunidad. Es el ente jurídico que personifica al gobierno local. El municipio nace como consecuencia de la creación del cantón. José René Olivos Campos, lo define como “...una institución integrada por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigen-

cias e intereses para el desarrollo de la colectividad, con facultades normativas reconocidas por un orden jurídico vigente, como parte de la división territorial de una entidad determinada.”⁴Tal definición, ratifica la referencia a la institución, la persona jurídica de Derecho Público, titular de funciones, competencias y atribuciones.

c) *Municipalidad*: puede ser entendida como las instalaciones físicas, el espacio administrativo en el que funciona el gobierno. También puede entenderse como la institución, de hecho, algunas constituciones le han dado ese significado como cuando se refieren a municipalidades independientes (la de 1906) o de municipalidades autónomas (la de 1929). Con esto, hay mayor afinidad por utilizar como equivalentes o sinónimos a municipio y municipalidad.

d) *Gobierno local*: es la denominación genérica que tiene este nivel de gobierno en el concierto internacional, con uso generalizado, especialmente de la mano de proyectos de desarrollo de la banca multilateral y agencias internacionales de cooperación. La Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, y más reciente la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA, han impulsado esta denominación a través de Cartas, Acuerdos y Declaraciones como resultado de reuniones internacionales de sus miembros, así como a través de programas y proyectos.

e) *Autonomía municipal*: La autonomía es la impronta que identifica al gobierno municipal, generalmente entendida como la capacidad de autogobierno. Fue la Constitución de 1906 la que reconoció la independencia de la municipalidad y la de 1929 la autonomía; a partir de estos contenidos constitucionales, su fortalecimiento y consolidación ha sido evidente. La autonomía en su contenido más amplio es la capacidad de autogobierno; los matices se darán en función de la connotación que tenga, así, si la auto capacidad se concentra en la gestión de sus competencias, se

⁴ OLIVOS CAMPOS, José René, version PDF, México, 2011, p 24.

habla de autonomía administrativa; si se traduce en la generación de recursos, la autonomía es financiera; y, si se refiere a la designación directa de autoridades y el ejercicio de facultades legislativas, hablamos de autonomía política.

La ley de régimen municipal de 1966, contenía la siguiente definición en el artículo 17: “Las municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito en la Constitución de la República y esta ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración...” Agregaba una serie de prohibiciones, en salvaguarda de la autonomía.

La Constitución de 2008 reconoce la autonomía en tres dimensiones: política, administrativa y financiera. El COOTAD, en el artículo 5 prescribe que comprende el derecho a la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Agrega que se ejercerá de manera responsable y solidaria, sin poner en riesgo el carácter unitario ni permitir la secesión del territorio, declaración que una reiteración de la norma constitucional. Las define de la siguiente manera:

- La autonomía política como la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de cada circunscripción territorial.
- La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones.
- La autonomía financiera se expresa en el derecho de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado.

Reitera, como garantía de la autonomía, que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir, salvo lo que prescriba la Constitución y leyes.

A pesar del reconocimiento constitucional, del desarrollo normativo y del cumplimiento de algunos de sus preceptos, en la práctica, la autonomía es de difícil aplicación y ejercicio, ya por el modelo centralizado de ejercicio del poder, ya por la fuerte dependencia de la transferencia de recursos del Presupuesto General del Estado, que relativizan la autonomía financiera de la que depende el real ejercicio de autonomía administrativa, financiera y política.

IV. EL TRÁNSITO DE PRESTADOR DE SERVICIOS A PROMOTOR DEL DESARROLLO

El municipio ha sido siempre el gobierno de cercanía por excelencia, que ha tenido a su cargo un paquete importante de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, mercados, cementerios, alumbrado público, entre los más importantes, además de la responsabilidad sobre infraestructura de vías, servicios, espacio público, parques y plazas. Otros servicios, que con la evolución de la sociedad se han identificado como indispensables sobre todo en áreas urbanas, la seguridad ciudadana. Y, en la actualidad sigue siendo su base de responsabilidad, para lo cual, dependiendo del tamaño de población y de territorio, sus autoridades han optado por diferentes formas de gestión: directa o delegada con la participación privada.

A partir de los inicios de la década de los 90, se impulsaron algunos proyectos participativos que, con coyunturas políticas y fuerza en liderazgos locales, llegaron a ser emblemáticos especialmente como procesos participativos; son los casos de Guamote (provincia de Chimborazo), Cotacachi (provincia de Imbabura), Bolívar (provincia del Carchi).

Casi en paralelo, en la misma época, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME⁵, promovió con IULA/CELCADEL (Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales), proyectos de planificación local participativa, con la misión de promover el cambio del rol tradicional de los municipios, de prestadores de servicios, a promotores del desarrollo local. Resultado de estas intervenciones fue la generalización de procesos de planificación participativa, materializada en planes de desarrollo participativos en una buena cantidad de cantones, especialmente los medianos y pequeños. Esto de ninguna manera significaba que en los grandes no había planificación, pues algunos planes de desarrollo urbano, de las ciudades grandes, datan de la década del 40 del siglo XX.

El Banco del Estado, BdE, (banco público de desarrollo) ejecutó en las décadas de los 90 y en el año 2000, el Programa de Desarrollo Municipal mediante la concesión de créditos para proyectos de infraestructura, con la intervención previa encaminada a mejorar capacidades institucionales; la Cooperación Internacional también aportó con lo suyo (la cooperación americana USAID; el Servicio de Cooperación Holandés SNV; La cooperación técnica alemana GTZ, con el Programa de Fortalecimiento Municipal y un proyecto que en el que concurrieron la cooperación financiera y la cooperación técnica: el Programa de Desarrollo Urbano de Babahoyo, ejecutado con la participación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano del MIDUVI; la cooperación española AECI; la cooperación belga, COSUDE, entre los más destacados). La mayoría apostaron a la ejecución de proyectos de fortalecimiento con miras a transformarlos en promotores del desarrollo.

La promoción del desarrollo no significó en todo caso, el abandono de su rol tradicional, de proveedores de servicios, mismos que siguen siendo parte de su principal responsabilidad.

⁵ Organismo gremial que agrupa a todos los GAD municipales, de forma obligatoria, con fines representación ante organismos y autoridades nacionales.

V. EL MARCO NORMATIVO ACTUAL

La Ley de régimen municipal de 1966, con dos codificaciones, en 1971 y 2005, más una serie de reformas, entre las que destacan las de 1982 y de 2004, fue el marco normativo que rigió la vida de los gobiernos municipales por cerca de cuarenta años. Su evolución puede visibilizarse en la generalización de la denominación de Alcalde para todos los personeros en remplazo de los presidentes de concejo que mantenían aquellos que no alcanzaban determinado número de población; la eliminación del dictamen previo a las ordenanzas de carácter tributario por parte del Ministerio de Finanzas, que permitió dinamizar y fortalecer el ejercicio normativo, al igual que la figura de la intervención del Ministerio de Gobierno que sirvieron para fortalecer la autonomía. La reforma de 2004, introdujo modificaciones importantes en el sistema de catastros, avalúos de propiedades inmuebles, urbanos y rurales, y normas sobre descentralización que procuraban consolidar y profundizar los procesos que se habían ejecutado hasta entonces, con el mismo propósito de fortalecer la autonomía. La ley se mantuvo vigente dos años después de aprobada la Constitución, pese a las modificaciones incorporadas.

La Constitución de 2008 mantuvo el cantón como parte de la organización territorial, junto con las regiones, provincias y parroquias rurales; incorpora el catálogo de competencias exclusivas por niveles de gobierno, desde el nacional hasta los locales, catálogo en el que los municipales tienen una generosa asignación, incluida la posibilidad de ejercer potestad tributaria en tasas y contribuciones especiales de mejoras, que la de 1998 había reconocido como parte de la denominada *plena autonomía*; reconoce una competencia concurrente, la del registro de la propiedad, compartido con el nivel nacional⁶; introduce la denominación ge-

⁶ Esta competencia concurrente está regulada por la Ley del sistema nacional de datos públicos, publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo de 2010. Otorga a la Dirección Nacional de Registros de

nérica de gobiernos autónomos descentralizados, GAD, de manera que los gobiernos de los cantones pasan a denominarse *gobiernos autónomos descentralizados municipales*; se incluye un nuevo modelo de descentralización, obligatoria, definitiva y progresiva, con la inclusión de la institucionalidad responsable que se concreta luego en el COOTAD; integra a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; formula un nuevo sistema de asignación de recursos vía transferencias del Presupuesto General del Estado, con criterios de asignación y porcentajes que superan el 15% reconocido en 1997; agrega la obligación de generar sus propios recursos.

La Constitución de 2008 forzó la sustitución de la ley de régimen municipal, por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en el contexto de la técnica de legislación adoptada por la Asamblea Nacional de ese entonces, una suerte de recodificación que permitió juntar, en un solo cuerpo normativo, las leyes de tres niveles de gobierno. El COOTAD es la suma de las leyes de régimen municipal, de régimen provincial y de las juntas parroquiales rurales, más otras leyes especiales que regulaban la descentralización, la asignación de recursos, entre las más importantes. El COOTAD, regula la creación de cantones, la institucionalidad de los GAD municipales, funciones, competencias y atribuciones de sus órganos normativo y legislativo; el régimen parlamentario, las modalidades de gestión, el régimen de la propiedad inmobiliaria y el régimen impositivo de beneficio municipal. Incluye el sistema de competencias, el sistema de descentralización y la institucionalidad responsable de su ejecución, el Consejo Nacional de Competencias y las Comisiones Técnicas de Costeo de Competencias.

En un análisis comparativo del nuevo marco legal con relación al sustituido, se advierten avances y retrocesos. Entre los avances

Datos Públicos, DINARDAP, la atribución para dictar normas que regularán el funcionamiento del Registro a nivel nacional.

está la concreción del nuevo sistema de transferencia de recursos (transferencias para la equidad, transferencias por descentralización y transferencias por compensación por la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios); la inclusión en el mismo texto legal todos los impuestos de beneficio municipal; las herramientas para avanzar en la ejecución de la transferencia de competencias dentro de los procesos de descentralización impulsados por el Consejo Nacional de Competencias, organismo integrado con representantes de este nivel de gobierno.

Como retroceso puede mencionarse la exclusión de la capacidad de regulación de sus propios sistemas de recursos humanos y la definición de sistemas de remuneraciones propias que ya reconocía la LRM. Ahora, estas materias son reguladas por el Ministerio de Trabajo a nivel nacional y de aplicación obligatoria a los GAD municipales.

Las disposiciones del COOTAD se han complementado con algunas reformas desde su vigencia en el 2010, así como con otros cuerpos normativos nacionales como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOOTUGS, de 30 de junio de 2016 que regula las competencias exclusivas de los GAD municipales sobre el ordenamiento territorial y sobre el control de uso y ocupación del suelo, crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial como organismo de control de las regulaciones, políticas y acciones que ejecutan los GAD municipales en esta materia; el Código Orgánico Administrativo, COA, de 7 de julio de 2017, que sustituye todas las regulaciones que sobre procedimiento administrativo contemplaba el COOTAD; con la derogatoria del artículo 350 del COOTAD, se dejó sin la posibilidad de ejercer la potestad coactiva para el cobro de obligaciones no tributarias.

A) ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GAD MUNICIPAL

Los GAD municipales, en su estructura orgánica tienen tres funciones, una especie de símil de las funciones estatales: de legisla-

ción, normatividad y fiscalización; b) de ejecución y administración; y c) de Participación ciudadana y control social.

B) LA FUNCIÓN DE LEGISLACIÓN, NORMATIVIDAD Y FISCALIZACIÓN

Está representada por el concejo municipal, cuerpo colegiado integrado por concejales elegidos por votación popular y presididos por el Alcalde. El número de concejales varía entre cinco y quince, de acuerdo al número de población residente en cada cantón.⁷ La innovación en la elección incluye la representación obligatoria de población urbana y rural, además de la alternabilidad, en las listas, entre hombres y mujeres en procura de alcanzar paridad de género en la representación, conforme a la exigencia constitucional.

El Concejo, como cuerpo colegiado, es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les reconoce la Constitución a los GAD municipales, cuya facultad se materializa en ordenanzas municipales, cuerpos normativos que van más allá del contenido reglamentario tradicional, porque son el instrumento normativo que desarrolla el contenido de las competencias exclusivas que la Constitución le asigna a este nivel de gobierno, con opciones de prevalencia incluso sobre la normativa nacional, en aplicación del principio de competencia que también contempla la Constitución.

De entre los integrantes del Concejo se designa un vicealcalde, que reemplaza al Alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva. Si la ausencia es temporal, no pierde la calidad de concejal, pero si es definitiva, deja tal condición, y deberá ser reemplazado en las funciones de concejal por el suplente que corresponda.

Además de las ordenanzas, que se aprueban en dos debates en sesiones realizadas en días distintos, expiden acuerdos y resolu-

⁷ En las ciudades con más de un millón de habitantes, como Quito y Guayaquil, que pueden asumir el régimen especial de distritos metropolitanos autónomos que prevé la Constitución, el número de concejales se incrementa sustancialmente y su forma de elección es a través de distritos.

ciones, aprobados en un solo debate, para materias que no requieran una norma de las características de las ordenanzas.

En la función de fiscalización el Concejo tiene atribución para conocer denuncias que se presenten en contra del alcalde, de sus funcionarios o de los propios integrantes del cuerpo colegiado. Esta atribución es un mecanismo de control político, independiente del control gubernamental sobre la gestión de recursos a cargo de la Contraloría General del Estado, de la auditoría interna o de los mecanismos de control social que pueden ser impulsados por la el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o por mecanismos propios de participación de este nivel de gobierno.

C) LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Está a cargo del alcalde o alcaldesa, autoridad electa por votación popular, quien es la máxima autoridad administrativa del GAD municipal. Además de presidir el concejo es la autoridad nominadora de las demás autoridades y funcionarios que integran la administración, que estará conformada por directores departamentales en el número que se prevea en la reglamentación orgánica de cada GAD municipal, de acuerdo a la dimensión de la administración, de los recursos económicos y del tamaño de la población a la que sirve. Los departamentos imprescindibles son de planificación, sindicatura, secretaría general, financiera, administrativa, de servicios públicos y de obras públicas.

Cuando la dimensión del servicio y las condiciones de prestación lo justifican, se crean empresas públicas. Algunos mantienen corporaciones y fundaciones como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, rezagos de las formas privadas adoptadas para escapar de la rigurosidad de la normativa pública.

D) LA FUNCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

De la mano de procesos participativos exitosos de algunos gobiernos locales en el pasado reciente, y de la innovación de la estructura estatal a nivel nacional con la Función de Transparencia, se dio paso en el COOTAD, también a esta función, que no ha logrado consolidarse institucionalmente, salvo algunos consejos como el de planificación, requerimiento de la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas o los consejos cantonales de protección de derechos, requerimiento del COOTAD y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, estas estructuras integradas con representantes institucionales y de la sociedad civil, bien pueden conformar esta función. Otras alternativas, fruto de iniciativas y experiencias locales pueden ser las asambleas y parlamentos cantonales, espacios amplios de participación social.

E) FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las principales fuentes de financiamiento de los GAD municipales son: transferencias del presupuesto general del Estado, recursos propios provenientes de ingresos tributarios y no tributarios, venta de activos, rendimientos financieros y créditos internos y externos.

Los ingresos tributarios están conformados por nueve impuestos de gestión directa: predial urbano, predial rural, alcabalas, utilidad y plusvalía, activos totales, patente municipal, espectáculos públicos, vehículos y al juego. Los más importantes son los prediales urbanos, alcabalas, activos totales y patentes, pero no en todos los GAD municipales sino en aquellos medianos y grandes en los que el desarrollo urbano ha ampliado el mercado inmobiliario, o existen industrias y comercio de significación.

En ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución les reconoce como competencia exclusiva, pueden crear tasas y con-

tribuciones especiales de mejoras. Las tasas por la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, alumbrado público, nomenclatura urbana, seguridad, aprobación de planos y permisos de construcción, entre las más importantes.

En contribución especial de mejoras, que permite recuperar la inversión en obra pública como consecuencia del beneficio que produce a la propiedad inmueble, pueden establecer por la construcción de parques, plazas, aceras y bordillos, apertura de vías, pavimentación, repavimentación, rellenos, entre las más significativas.

Los ingresos tributarios deberían permitir financiar al menos los gastos permanentes, sin embargo, no se alcanzan en la mayoría, debido al tamaño territorial y poblacional, que los ubica en una condición de inviabilidad financiera y que debería dar paso a aplicar alternativas como mancomunidades para la gestión compartida de servicios, que permitiría mejorar sustancialmente la gestión y la condición financiera.

Los ingresos no tributarios como regalías por uso de espacio público, venta de activos, arrendamiento y venta de bienes inmuebles o multas por infracciones administrativas tampoco son fuentes confiables de ingresos.

Esto, vuelve trascendente el sistema de transferencias del Presupuesto General del Estado, que se componen de tres rubros: las transferencias para la equidad que asigna 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del PGE; la distinción de la clase de ingresos reduce el porcentaje real de participación del total del presupuesto. De esta asignación, 70% corresponde a los GAD municipales, distribuidos en función de tamaño y densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo, criterios de asignación constitucionales que son desagregados en el COOTAD. Estas transferencias son las más significativas, pero no las únicas.

También pueden recibir recursos como consecuencia de la transferencia de competencias dentro del proceso de descentralización, aunque, se dejó abierta la posibilidad de que asuman nuevas competencias sin recursos, por decisión propia del GAD municipal receptor. Esto ya ocurrió con la transferencia de la competencia de áridos y pétreos.

Una tercera clase de transferencia de recursos del PGE es el que pueden recibir los GAD municipales en cuyos territorios se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables; estos recursos beneficiarán a aquellos GAD municipales donde se exploten recursos, no a todos por lo que resultan excepcionales.

Frente a las necesidades cada vez crecientes de inversión en infraestructura para asegurar la provisión de servicios de calidad, otra fuente de ingresos que contribuyen a equilibrar los presupuestos locales son los créditos internos y externos. Los internos a través del Banco del Estado y los externos de la banca multilateral u otras agencias internacionales. En el caso de los créditos internos, acceden todos los GAD municipales; las provenientes de fuentes de financiamiento externo, solo los grandes que pueden asegurar el pago de los dividendos y que cuentan, en la mayoría de los casos, con la garantía soberana del gobierno nacional, destinados por lo regular a financiar grandes obras, con aportes también del gobierno central.

Como se advierte de lo expuesto, las fuentes de ingresos son uno de los temas más sensible de los GAD municipales, sin que se adviertan otras alternativas que las mejoren en el mediano plazo.

F) PERSPECTIVAS DE CARA AL FUTURO

Con base en el presente, en el que no es todo positivo, porque las prácticas de gestiones indebidas y altos niveles de corrupción también existen, con miras al futuro, los GAD municipales del país tienen muchos retos, especialmente en el orden financiero y de mejora de gobernabilidad local. Enumero algunos:

La necesidad de ampliar la base de generación de recursos propios para reducir la dependencia de las transferencias del PGE, más allá de la obligación constitucional, es una opción para hacer frente los cada vez más acuciantes requerimientos de la población residente en sus jurisdicciones, especialmente en relación a los servicios básicos que son de su responsabilidad, para mejorar coberturas, cantidad, calidad y continuidad.

Para cumplir con el mandato constitucional del derecho a la ciudad se necesitan acciones de las autoridades locales para mejorar infraestructura y mobiliario urbano, así como la mejora de los sistemas de movilidad, especialmente los de transporte público.

Para contribuir a mantener un ambiente libre de contaminación, se necesita invertir en infraestructura con nuevas tecnologías, que permita reducir los niveles de contaminación por la disposición inadecuada de desechos sólidos; plantas para el tratamiento de las aguas residuales, para reducir la contaminación de fuentes de agua y recuperar cauces de ríos y quebradas.

Para optimizar los recursos y reducir la presión en los presupuestos, en las ciudades medianas y grandes se debe propiciar la concentración y crecimiento vertical urbano, pues el crecimiento extensivo reduce fronteras agrícolas y demanda mayor inversión en la ampliación de redes de servicios domiciliarios, movilidad, entre otros.

De la mano de los niveles de desarrollo tecnológico, es urgente emprender en la generalización del uso de herramientas que brinden facilidades de atención a los ciudadanos, de manera que se construya un verdadero gobierno electrónico y reduzca al mínimo la necesidad de desplazamientos y de ventanillas de atención a los usuarios de manera física. Esto sin descuidar que existe un elevado número de población que no son nativos digitales y que requieren de las formas de atención tradicionales.

VI. CONCLUSIONES

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, presentes en toda la vida republicana, constituyen, sin discusión, los gobiernos de cercanía, que justifican que sigan de responsables de los servicios públicos básicos, sin descuidar la posibilidad de asumir otros roles como la promoción del desarrollo local.

Urge introducir modificaciones importantes en el régimen impositivo local, especialmente el relacionado con impuestos de beneficio de este nivel de gobierno, de manera de asegurar la aplicación de los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria. Además, su racionalización permitirá mejorar la generación de ingresos propios, necesarios para fortalecer la autonomía financiera.

Contar con fuentes de financiamiento propias confiables, permitirá la inversión en infraestructura de calidad, que a su vez puede constituirse en atractivo para promover nuevas inversiones que dinamicen la economía local, que permitirá el incremento de recursos propios. Conjuguar la construcción de infraestructura con la mejora de servicios básicos pueden traducirse en políticas de promoción de desarrollo, el nuevo rol, postergado o mal entendido, por las deficiencias en los servicios básicos. El reto está planteado, los líderes locales tienen la oportunidad de sintonizar las necesidades insatisfechas con las respuestas que demanda la sociedad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Libros

Consejo Nacional de Modernización y Estructura del Estado, CONAM, “Memoria del foro Experiencias internacionales sobre descentralización y autonomías”, Manta, 1999.

- FRANK, Jonas, *Competencias, ¿qué descentralizar?, un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, Consejo Nacional de Modernización y Estructura del Estado, 2001.
- LÓPEZ Guerrero, Hernando, GUZMÁN, Marco Antonio, *Estado, Pobreza, modernización del Estado y privatización en Ecuador*, Cuenca, Universidad del Azuay, 1996.
- MONTAÑO Galarza, César, *Derecho tributario municipal ecuatoriano. Fundamentos y práctica*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2014
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Municipal*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.
- QUINTERO LÓPEZ, Rafael, *Asociativismo municipal en América Latina, gobiernos locales y sociedad civil*. Abya-yala, FLACMA-DFID/GTZ, Quito, 2006.
- SUING NAGUA, José, *Derecho municipal*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.
- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto, *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2007.
- WIESNER DURÁN, Eduardo, *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1995.

Textos normativos

- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ecuador, 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ecuador, 2010.
- Ley de Régimen Municipal, Ecuador, 1995.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ecuador, 2005.

