



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Sistema de Posgrado

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
PROMOCIÓN VI B**

**Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención del
grado de Magíster en Derecho Constitucional**

TÍTULO DEL TRABAJO

**LIMITANTES DE LA CONSTITUCIÓN RELACIONADOS CON
LAS COMPETENCIAS DE SALUD Y EDUCACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

AUTORA:

AB. PRISCILA JOHANNA CARDENAS ORELLANA

Guayaquil, 10 de diciembre del 2018



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

AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Priscila Johanna Cárdenas Orellana

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **Limitantes de la Constitución relacionados con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 10 de diciembre del 2018

EL AUTOR:

Ab. Priscila Johanna Cárdenas Orellana



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

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ab. Priscila Johanna Cárdenas Orellana

DECLARO QUE:

El examen complejo **Limitantes de la Constitución relacionados con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales** previo a la obtención del **Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

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

Guayaquil, 10 de diciembre del 2018

EL AUTOR

Ab. Priscila Johanna Cárdenas Orellana

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo a mis padres Marco Cárdenas y Dora Orellana que gracias a su gran ayuda he podido culminar este proyecto, por creer en mi capacidad, quiero que sepan que son el motor, el impulso de mi vida, los que me dan el empujoncito para superar metas día tras día; son mi ejemplo de lucha y trabajo constantes, son los que me enseñan que sin sacrificios no hay victoria y gracias a ellos soy una mejor persona.

A mi esposo Iván que con su amor me animaba siempre seguir adelante y me impulsaba a continuar exigiéndome a mí misma y por sobre todo siempre confió en mí.

Gracias a ellos que son lo mejor y más valioso que Dios me ha dado.

AGRADECIMIENTO

A Dios que en todo momento está siempre conmigo y me permitirme cada mañana seguir disfrutando de mi familia, amigos y mi vida que sin su bendición nada sería posible.

A los profesionales del derecho que me guiaron clase tras clase con paciencia y sabiduría para poder transmitir sus conocimientos y lograr este objetivo de culminar esta titulación profesional.

ÍNDICE

CONTENIDO

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

	Página
EL PROBLEMA	2
OBJETIVOS	3
Objetivo General	3
Objetivos Específicos	3
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL	3

CAPÍTULO II DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
Antecedentes	5
Descripción del Objeto de Investigación	5
Pregunta Principal de Investigación	7
Preguntas Complementarias de Investigación	7
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	8
Antecedentes de Estudio	8
Bases Teóricas	9
El Municipio como poder local	9
El gobierno municipal y sus competencias	10
La importancia de la participación ciudadana en la gestión local	11
El papel de los municipios en la educación	13
Competencias de salud de los gobiernos municipales	14
Las fuentes de recursos municipales	15
¿Qué es la descentralización?	15
Descentralización política y administrativa	16
La descentralización y el poder local como estabilizadora política	17
Los gobiernos municipales en las reformas administrativas	18
Reformas educativas con respecto (GAD)	18
La descentralización y la gestión municipal de la salud	20

Definición de Términos	21
METODOLOGÍA	23
Modalidad	23
Población y Muestra	23
Métodos de Investigación	25
Método Analítico	25
Método histórico-lógico	25
Método Empírico	25
Entrevista	25
Encuesta	26
Procedimiento	26

CAPÍTULO III CONCLUSIONES

RESPUESTAS	27
Base de datos	27
Análisis de los resultados	28
Estudio de los artículos normativos	38
CONCLUSIONES	43
RECOMENDACIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	45

ANEXOS

Anexo I	Presentación de Propuesta
Anexo II	Entrevista aplicada a profesionales expertos en materia constitucional y municipal
Anexo III	Encuesta a las autoridades municipales de la provincia del Guayas
Anexo IV	Mapa de los cantones de la provincia del Guayas según el INEC

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla No. 1: Población y Muestra	24
Tabla No. 2: Base de Datos	27
Tabla No. 3: Competencia	28
Tabla No. 4: El GAD Municipal	29
Tabla No. 5: No cumple las competencias	30
Tabla No. 6: La educación y la salud	31
Tabla No. 7: Reforma Constitucional	32
Tabla No. 8: Artículos Relacionados con la Competencia del GAD	38

ÍNDICE DE GRÁFICO

	Página
Gráfico No. 1: Competencia	28
Gráfico No. 2: El GAD Municipal.....	29
Gráfico No. 3: No cumple las competencias.....	30
Gráfico No. 4: La educación y la salud.....	31
Gráfico No. 5: Reforma Constitucional	31

RESUMEN

En efecto, la Descentralización, consagrada constitucionalmente, es defendida como una necesidad del Estado de Derecho Democrático y de defensa de la libertad local, de hecho la Constitución reconoce la autonomía del gobierno local y consagrar los intereses personales de las comunidades locales y regionales. La Constitución en los artículos 261 y 264 hace referencia sobre las competencias del Estado y los municipios sobre la salud, la educación y los espacios públicos en el desenvolvimiento cultural y social. Por otra parte, es imperativo constitucional la afirmación de la existencia no sólo de autoridades locales a nivel de municipios en la organización territorial de la Administración Pública, por tal razón es importante establecer que los gobiernos municipales organizarán sus competencias relacionadas a la salud y a educación. La responsabilidad del municipio con respecto en salud y educación es una prioridad que permitirá la implementar en otros niveles de enseñanza aplicaciones con nuevas tecnologías y con mayores recursos económicos destinados exclusivamente para estas dos áreas para satisfacer plenamente las necesidades de la población. De esta manera, la autonomía local es un derecho que asegura el libre ejercicio de sus atribuciones y el respeto de los principios que están consagrados en la Constitución.

Palabras Clave:

Descentralización – Competencias – Responsabilidad-

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA

La problemática de la presente investigación trata sobre la relación existente entre la descentralización y control externo ejercido sobre los gobiernos municipales donde son limitantes sus acciones como en el caso de salud y educación. Así, la descentralización que es un proceso eminentemente administrativo en el cual un determinado gobierno desconcentra sus actividades administrativas, sea por criterios espaciales, a fin de llevar sus actividades a otros puntos fuera de la sede municipal, sea por criterios funcionales, creados por órganos dotados de autonomía administrativa.

Un punto importante que distingue la descentralización de la desconcentración es que ésta se rige sólo por la legislación de la entidad política a la que pertenece, es decir, no puede adoptar sus propias leyes, en cuanto a la descentralización se rige por las leyes adoptadas por la entidad descentralizada, en gobierno regional o gobierno local, es muy común hablar de descentralización administrativa. Esta expresión, puede llevar a confusiones porque se trata, en realidad de desconcentración y no de descentralización en su concepto político-jurídico, que es el verdadero.

La delegación de funciones de una entidad superior a niveles inferiores de gobierno es también una forma de descentralizar, que mucho puede fortalecer a los gobiernos locales. La cuestión se discute desde hace mucho tiempo, pero últimamente, el creciente interés por el desarrollo económico y social del país ha llevado a nuevas e interesantes reflexiones sobre el tema, para buscar justificaciones en la descentralización como política indispensable para el desarrollo. De tal manera los gobiernos municipales tienen facultades legales establecidas por la Constitución para llevar a cabo actividades bajo sus propios canales autónomos a través de la integración y participación ciudadana.

OBJETIVOS

Objetivo General

1. Determinar los limitantes de la Constitución relacionados con las competencias de salud y educación, mediante el análisis de los cuerpos legales constitucionales para especificar las restricciones de los gobiernos municipales.

Objetivos Específicos

1. Describir la situación contextual de las competencias de salud y la educación asumidas por el Gobierno Central luego de las limitaciones de estas competencias a los gobiernos municipales.
2. Realizar un análisis de la normativa constitucional y demás cuerpos legales relacionados con la salud y educación mediante un estudio minucioso de esta legislación, para determinar que los gobiernos autónomos descentralizados asuman nuevamente dichas competencias.
3. Aplicar estrategias que permitan solventar las necesidades básicas de los ciudadanos expresada en la Constitución en relación a los limitantes de los gobiernos municipales.

BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL

La gran mayoría de la población vive actualmente en ciudades y donde los individuos desempeñan sus actividades, desarrollan sus necesidades básicas y se interrelacionan. Para garantizar el desarrollo ordenado de las actividades de las ciudades estas son administradas bajo el régimen de leyes. El municipio desde entonces se ha diversificado en estructura y atribuciones, principalmente debido a la incorporación de todas las responsabilidades relacionadas con la ordenación del uso del suelo, la organización de los servicios públicos, en el desarrollo y mejoramiento de la educación y la asistencia social. En el Art. 1 de la Ley Orgánica de Salud (2006) se afirma que “la presente Ley tiene como finalidad regular las

acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la Constitución Política”.

En cuanto a las funciones político-administrativas de los municipios, en la actualidad no se restringen sólo a la ordenación de la ciudad, se extienden a todo el territorio urbano y rural, en todo lo que afecta al bienestar de la comunidad. Cabrero Mendoza & Arellano (2011), afirman “en el mundo actual, un país con gobiernos locales débiles es en sí un país débil, no hay que olvidar este principio” (p. 34). El municipio posee hoy, autonomía para deliberar y ejecutar acciones sobre asuntos de interés local, sin necesidad de aprobación de los gobiernos estatales, tanto en lo que se refiere a sus aspectos político-administrativos, como a los aspectos financieros.

En los últimos años se ha desarrollado una doble perspectiva que combina la devolución de funciones y de responsabilidades de realización de las competencias públicas a un número específico de municipios locales y una desconcentración simultánea de los servicios prestados por la administración pública. En realidad, el recorrido centralizador del país es, en gran medida, fruto de su estructura política e institucional, donde se deberá modificar la Ley de Participación Ciudadana, el Código de la Democracia y el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (COOTAD).

Ampliar y fomentar la infraestructura en salud y en educación debe ser viable para todas las personas y comunidades, asentadas en un territorio, como se establece en el artículo 18 del COOTAD; por ello resulta necesario que se regulen estas competencias y puedan volver la intervención nuevamente los gobiernos autónomos municipales. Aunque la descentralización tiene este llamado a la mayor autonomía del poder local, y al control más efectivo del ciudadano de las acciones gubernamentales, no hay garantía alguna de que una propuesta de descentralización supere por sí sola la pérdida de capacidad regulatoria de políticas públicas por el Gobierno Central.

CAPÍTULO II

DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antecedentes

La Constitución del 2008 de Montecristi, hizo un cambio profundo y estructural hacia un nuevo país. Este nuevo Estado finaliza con un nuevo marco en la formulación e implementación de las políticas públicas, habida cuenta de que ha conferido autonomía política a los municipios. Estos pasaron a ser entidades independientes con capacidad y autonomía en formular e implementar políticas. Esta situación trae consigo el desafío de la coordinación intergubernamental en la gestión pública. La descentralización está inserta dentro de un contexto marcado por la disputa de la formación y definición de sus competencias.

La construcción de una idea acerca de la realidad social ecuatoriana depende, en gran medida al entendimiento del mayor problema social existente en el país: la pobreza. Aunque su concepto y las posibles causas todavía son debatidos, actualmente se adopta una visión de múltiples factores responsables y se tiene como definición más difundida la caracterización de una situación de carencia económica que los individuos están expuestos por no poseer lo necesario para satisfacer sus necesidades elementales como alimentación, salud, educación, transporte y vivienda, tal como está establecido en el Art. 55 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (2010). Esto no significa que no se reconozca la urgencia en la que deban resolverse los problemas de orden económico. Sin embargo, no reconoce la superioridad de estos problemas frente a la necesidad que los individuos tienen que tener sus derechos civiles y políticos garantizados.

Descripción del objeto de investigación

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 3 numeral 1 señala que se garantiza el derecho a la salud y educación para sus habitantes. El

grado de descentralización y la forma como se ve afectada por la dinámica política y social interna, tienen lugar relevante en las presiones ejercidas por la sociedad sobre el gobierno local. La administración municipal de políticas públicas es bastante desigual tanto por la diversidad de situaciones financieras y la capacidad administrativa de los municipios en lo que respecta a la competencia de la salud y la educación que cada gobierno municipal debe utilizar sus recursos en la promoción de políticas públicas para viabilizar acciones de gobierno.

La construcción de una política de salud impone desafíos a la adopción de mecanismos de compensación de las diferencias regionales que señalan las autoridades, lo que sería posible a partir de la ordenanza de nuevas relaciones fiscales y presupuestarias entre los gobiernos. El actual modelo fiscal, marcado por la política de estabilización económica y contención de gastos en salud, acabó por producir necesidades y amplió los desequilibrios ya existentes entre provincias y municipios. También la autonomía que se concedió a los municipios en la Constitución no puede ser ejercida plenamente por la falta de presupuesto.

Crear incentivos para que todos los establecimientos públicos de salud (hospitales, centros, puestos de salud y unidades de salud familiar) tengan una administración de sus recursos presupuestarios, físicos y humanos autónoma e independiente de modo que respondan más rápidamente a las exigencias de los usuarios. Para alcanzar los objetivos de universalidad, cobertura y equidad, la política nacional de salud debe considerar los medios necesarios para asegurar que el sistema de salud sea único en sus resultados, pero flexible en los medios necesarios para alcanzarlos. (Medici, 2007, p. 117)

Según Medici considera que los Estados y municipios aumentaron el volumen de recursos aplicados en actividades sociales como salud y educación, la mayor parte de los recursos financieros fueron necesarios para mejorar la calidad de vida provienen de las contribuciones sociales recaudadas por el Gobierno Central. En el plano fiscal, se cree que se debe buscar un equilibrio entre competencia y cooperación con el Estado y los gobiernos municipales para competir y generar eficiencia y calidad de los servicios públicos. La política social está en el centro de los mecanismos de legitimidad política de los gobiernos, la competencia está entre los estados y tiende a implicar expansión en los servicios sociales.

Pregunta principal de investigación

¿Cómo incide los limitantes de la Constitución relacionados con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales?

Variables e indicadores

Variable Única

Limitantes de la Constitución relacionadas con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales.

Indicadores

- La crisis nacional que vive el Ecuador hace que estas competencias de salud y educación no sea atendida por la escasez de recursos públicos presupuestarios.
- El crecimiento poblacional y la situación económica es desfavorable, en relación al aumento de la demanda en los servicios de educación y salud.
- La necesidad del derecho a la salud y educación está especialmente representada por el Estado y el impulso de los Gobiernos Municipales.

Preguntas complementarias de investigación

1. ¿La situación actual acerca de las competencias básicas por parte del Estado determinará las condiciones de las prestaciones de los servicios de salud y educación?
2. ¿En qué medida la normativa constitucional y demás cuerpos legales relacionados con la salud y educación admitirá un juicio razonado de los representantes legales de los GAD para que vuelvan asumir estas competencias?
3. ¿Con la aplicación de estrategias a una reforma a la Constitución en relación a las competencias de salud y educación permitirá que estos derechos son competencias de los gobiernos municipales?

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Antecedentes de estudio

El crecimiento y el desarrollo urbano en buena parte se deben a municipios que han asumido grandes proporciones, en espacios cortos de tiempo, lo que hace dificultoso el buen desempeño del proceso de gestión en la mayoría de los casos. El desempleo, el empobrecimiento de la población, la ampliación de las desigualdades sociales y la constante migración aumentan cada vez más la demanda por equipos y servicios públicos de todas las naturalezas. Para hacer frente a esa demanda hay la necesidad urgente de que los municipios reúnan cada vez más recursos y mejorar la gestión administrativa en ayuda directa de la población, a fin de aplicarlos en la mayor cantidad posible en obras sociales y servicios prioritarios.

Con el fin de lograr una ciudad compacta y conectada, en el que se delimita con claridad la tierra urbanizable y la no urbanizable, se establecerán los criterios e instrumentos para controlar la expansión territorial de corregidora, con metas y estrategias claras para la totalidad del municipio, con visión de largo plazo. P. (Kuri González, 2016, p. 15)

Para Mauricio Kuri, establecer criterios entre el desequilibrio de ingresos y gastos son muy comunes en casi todas las administraciones públicas y bastante difíciles de que se superen por la gran mayoría de los municipios, lo que se hace imperioso, la planificación racional y adecuada de los gastos municipales. Es fundamental la priorización de acciones en los sectores que interfieren directamente en el desarrollo y en el futuro de las ciudades y de sus poblaciones, como son hoy, por ejemplo, la educación, la salud, el saneamiento y la preservación del medio ambiente, destinando los fondos con el máximo rigor posible, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Cabe resaltar la importancia de la regulación de la ejecución de las acciones previstas en el presupuesto municipal y la vigilancia efectiva de su cumplimiento. Así, empleo de los fondos públicos que puede realizarse tanto por el ayuntamiento, a fin de garantizar que en los casos de irregularidades, se utilicen los mecanismos

punitivos. A fin, de aplicar las penas de responsabilidad para que los ingresos público previsto en la ley, pueden llegar hasta la derogación del alcalde municipal.

Bases Teóricas

La Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización menciona una lista de principios que contiene equidad, corresponsabilidad, solidaridad, mejoramiento, unidad entre otros. Estos son administrados por un sistema nacional de competencias, mediante una entidad participativa por todos los niveles de Estado. Para normalizar la forma y transmisión de competencias exclusivas y adicionales en la aprobación de un plan nacional de descentralización que tiene como fin promover la equidad interterritorial de manera solidaria instaurado en el Plan Nacional del Buen Vivir.

El Gobierno ecuatoriano establece que la salud es un deber del Estado así como lo establece en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Salud. Al entenderse por Estado no sólo como el Gobierno estatal, sino como poder público, al comprender la unión con los municipios. La implementación de las competencias de la salud y la educación son, por lo tanto, también obligaciones de las municipalidades que deben trabajar de manera integrada a los demás ámbitos de gobierno, en la construcción de políticas sectoriales e intersectoriales que garanticen a la población acceso universal e igualitario a la estos servicios. Es indispensable hacer las enmiendas pertinentes en lo referente a las competencias en salud y educación en el orden constitucional.

El Municipio como poder local

Cabrero Mendoza & Arellano (2015), comenta que “los gobiernos municipales son, ante todo, aparatos administrativos de prestación de servicios públicos” (p. 35). Se entiende por municipio a la entidad administrativa que tiene una sede que normalmente es la ciudad y una estructura de poder público para atender sus necesidades específicas. Tienen distintas características, como el número de habitantes, el grado de desarrollo económico, la riqueza histórico-

cultural, la red urbana, los aspectos físicos, entre otros. Desde una perspectiva jurídica, el municipio es una entidad con personalidad jurídica de derecho público interno, que, está dividida en dos poderes: el legislativo y el ejecutivo. El Gobierno local es el resultado de la interacción armónica e independiente de esos dos poderes que tienen sede en el ayuntamiento municipal integrados por Alcaldes y Concejales.

El municipio está considerado como una división legalmente realizada de un territorio que integra la administración local. Son varias las partes que lo componen un mismo estado. Se puede decir que todo y cualquier lugar de un Estado, independientemente de sus dominios se encuentra dentro de un área municipal, que es administrada por un ayuntamiento. La ciudad es el área urbana de un municipio, y no cualquier área urbanizada; sino la delimitada por un perímetro urbano, que también está legalmente establecido y separa la ciudad del campo.

En la zona urbana, por su parte, los funcionarios de los gobiernos locales sólo consideraron tres proyectos de los cuales al más exitoso es la recolección de los desechos sólidos, seguido de la administración de acueductos y la planificación urbana y rural con un número semejante de proyectos exitosos. (Muñoz, Ramírez, & Ramírez, 2008, p. 39)

Según los autores Muñoz y Ramírez afirman que el municipio está compuesto por el campo que es el área rural y por la ciudad considerada área urbana. Además, también puede contener otras ciudades menores más allá de su límite que no poseen autonomía política suficiente para emanciparse. Estas pequeñas concentraciones de habitantes generalmente reciben el nombre de pueblos. En la provincia del Guayas la ciudad con mayor extensión territorial y poblacional es Guayaquil, además está considerada como la capital económica, cultural y política posee muchos comercios y actividades culturales, se puede decir que es la ciudad generadora de empleo en el país.

El gobierno municipal y sus competencias

El gobierno municipal se realiza a través de sus dos poderes, ejecutivo y legislativo, que son el Alcalde y los Concejales, con sus funciones específicas y dividida. Por medio de la división de funciones, ejercen sus atribuciones con plena

independencia entre sí y en relación con los poderes y órganos del Gobierno Central. No hay subordinación o dependencia de los poderes en el área de su competencia definida en la Constitución. De las atribuciones del ejecutivo municipal, se puede resaltar la importancia de la competencia genérica de organizar y prestar los servicios públicos de interés local, entendidos como aquellos que sean de interés predominantemente municipal, en relación a la urbe.

Se consideran obras y servicios de la competencia municipal todos aquellos que se encuadren en las actividades reconocidas del municipio, Larson, Pacheco, Toni & Vallejo (2009), afirman “responsabilidades a los gobiernos municipales en las áreas de educación, salud y caminos” (p. 45). Según el criterio del predominio de su interés, como, por ejemplo, la limpieza pública, el suministro de agua, la extensión de las redes de alcantarillado y la iluminación pública, la prestación de servicios de salud, de educación fundamental y transporte colectivo, la asistencia social, la ejecución de obras de infraestructura urbana en general y todas las demás realizaciones municipales cuya demanda acaba por exigir cada vez más constantes y nuevas actuaciones.

La política urbana está regulada por las ordenanzas municipales, creada para establecer las normas de orden público en las ciudades y garantizar derechos de los ciudadanos a la zona urbana, la vivienda, el saneamiento ambiental, la infraestructura urbana, al transporte ya los servicios públicos, al trabajo y a la recreación, tal como se menciona en los artículos 261 y 264 de la Constitución del Ecuador (2008). El estatuto de la ciudad prevé la gestión democrática en la planificación y el desarrollo de las ciudades y la cooperación entre Gobierno, iniciativa privada y demás sectores de la sociedad. Las leyes orgánicas son en resumen, reglamentos que crean derechos y otorgan poderes a los municipios dentro de las prerrogativas que les fueron otorgadas por la Carta Magna.

La importancia de la participación ciudadana en la gestión local

La participación ciudadana, juega un papel fundamental ante el Estado, pues se crea un vínculo entre sociedad y gobierno, al promover no sólo la efectividad de políticas públicas de interés local, sino también el control de las acciones

gubernamentales. Los principios de organización en los procesos de formulación de políticas públicas y deliberación en el espacio local, fomentan la participación de la sociedad y de actores políticos, que juntos implementan y evalúan determinadas políticas. A partir de ahí, ocurre la institucionalización de la opinión de la sociedad hacia esos procesos de implementación, debate y deliberación de políticas públicas.

La tarea de impulsar la participación ciudadana en la ciudad no es solo competencia de los gobiernos locales, sino que afecta a todos los poderes públicos que intervienen en el territorio, que deben ser llamados por los ayuntamientos, si se pretende convenir los procesos participativos en procedimientos eficaces. (Martí Olivé, 2009, p. 19)

Al considerar Joel Martí que para la construcción y ampliación del poder local, es necesaria la participación de los ciudadanos de forma compartida y cooperativa con el Gobierno Central, tanto en las cuestiones sociales como políticas urbanas, el compartir el poder da al ciudadano la capacidad de influir sobre determinado destino de recurso como el buscar siempre una mayor calidad de vida y de desarrollo humano. En este mismo sentido, dispone que la apertura del proceso de formulación de políticas públicas se estructura por los derechos sociales, y que aquí la sociedad tiene un papel principal, la participación en esos procesos, ya que sirve como estímulo para la construcción de una ciudadanía activa, gobernante y que legitima las acciones estatales.

Los cambios pasan a ocurrir con la concreción de la participación ciudadana, al tener el sujeto un papel de responsabilidad en la gestión de los gobiernos. En el modelo de gestión descentralizada se advierte que se debe tener un estímulo a la participación de los actores sociales, para la promoción de una nueva política en la sociedad. Así, la sociedad es invitada en la construcción de políticas públicas en asociación con el Estado, para proporcionar cambios culturales y consolidar la democracia. Al respecto Pastor, E. (2009) afirma que: “la participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, siendo necesario identificar los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo” (p. 120). La participación ciudadana, es una técnica de apoyo de la sociedad hacia las políticas públicas, al tener base en los procedimientos que generen colaboración y responsabilidad ciudadana, legitimando los objetivos de la ciudad.

El papel de los municipios en la educación

El papel que desempeñan los municipios, en materia de educación sobre todo en los últimos años, han sido cada vez más complejos y exigentes. A menudo descuidados o vistos con sospecha a lo largo del tiempo, por razones históricas relacionadas con el tradicional centralismo de la administración educativa, los municipios han jugado un papel importante en los últimos tiempos, ha sufrido cambios importantes y complejos. La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) en su Art. 4 especifica que todos tienen derecho a la educación de calidad y gratuita en todos los niveles. Por esa razón, dada su proximidad a las comunidades escolares y profundo conocimiento de las necesidades de sus ciudadanos, cabe señalar que su gestión ha sido reconocida con respecto a la intervención en el sistema educativo.

La experiencia vivida a lo largo de estos últimos años demuestra que el camino de la descentralización es un camino positivo y sin retorno. A pesar del diálogo entre la administración pública central y los municipios, y la gestión de las fuerzas que generan entre sí procesos extremadamente complejos. A veces, no controvertidos, la realidad es que la relación de proximidad del poder local con la realidad de las comunidades permite una eficacia de acción que se ha llevado a la incorporación de infraestructuras para las nuevas tecnologías. Trae como beneficio una eficiencia y productividad en la educación local según se estipula en el artículo 362 del COOTAD.

Con las necesidades, exigencias de la sociedad y del mundo es bien evidente la urgencia de más y mejor formación especializada a lo largo de la vida y al mismo tiempo, la racionalización de recursos y la disminución del gasto con la administración e inversiones públicas dado el enorme peso financiero apoyado por el Estado que lleva, peligrosamente al país para la paralización al poner en cuestión la sostenibilidad de las finanzas públicas y consecuentemente el bienestar social. Por otro lado, el Gobierno Central continúa con las competencias para asegurar los principios de equidad e igualdad de oportunidades a todos los estudiantes, independientemente de los contextos a que pertenezcan y de la heterogeneidad de cada región.

Competencias de salud de los gobiernos municipales

La competencia de la salud en el municipio involucra un conjunto de actividades políticas, técnicas y administrativas, que son desarrolladas con el propósito de asegurar la planificación, la organización y el control del sistema y de los servicios de salud. De esta forma, corresponde al gestor de salud la tarea de coordinación, articulación, negociación, planificación, seguimiento, control y evaluación de los servicios de salud. En este contexto, se espera que las personas que ocupan formalmente el lugar de gestor estén preparadas y calificadas para gestionar este sistema complejo, principalmente de compatibilizar el productivo campo de autogobierno de los trabajadores con directrices propuestas e intereses proveniente de la dirección jerárquica superior y, principalmente, atender las necesidades de salud de los usuarios.

Según Maldonado (2010), expresa que “la constitución establece algunas funciones a cada uno de los niveles de gobierno y delega en la ley la distribución detallada de los servicios (p. 11). Ante el escenario de la actual política de salud, calidad, la responsabilidad, la eficiencia, la efectividad y la eficacia son elementos de extrema importancia para la garantía de buenos resultados en la gestión municipal, lo que lleva a la reflexión sobre cuál es el perfil adecuado para el administrador municipal, en la perspectiva de corresponder a las demandas e incorporar las nuevas concepciones gerenciales. La dimensión técnica implica la responsabilidad en la conducción de las políticas de salud de acuerdo con las determinaciones constitucionales y legales para dar respuesta a las necesidades de salud de la población.

El desempeño de la gestión administrativa demanda conocimientos, habilidades y experiencias en el campo de la gestión pública y de salud al exigir un conjunto articulado de conocimientos y prácticas necesarias para la conducción de políticas en el ámbito de la salud. Para el Consejo Escolar del Estado (2005) “la administración local posee en el campo educativo un papel supeditado” (p. 341). De esta manera, los municipios serían responsables de la atención básica, sin embargo, también debe garantizar, mediante pactos con otros gestores municipales y estatales, el acceso y atención de su población a los demás niveles de complejidad para demostrar ser capaz de ofrecer un servicio atención integral a sus habitantes.

Las fuentes de recursos municipales

Para ejercer sus competencias, el municipio necesita recursos financieros. Las principales fuentes de recursos financieros de un ayuntamiento son:

- **Recursos de fuentes propias:** Son establecidos por la Constitución y que aseguran al municipio el derecho de recaudar tributos de su competencia y generar rentas locales provenientes del uso de sus bienes y servicios prestados, según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público.
- **Impuestos:** Los impuestos son remuneraciones derivadas de la capacidad impositiva del municipio. Se pueden clasificar en impuestos, tasas y contribuciones. Impuestos son los tributos recaudados en beneficio de toda la colectividad, con el fin de atender a las necesidades administrativas de orden general, cuya obligación tiene por hecho generador situaciones independientes de cualquier actividad estatal específica.
- **Recursos de préstamos y financiamientos:** Son operaciones financieras de las que pueden valerse los municipios para proveer el costo de obras y servicios de gran volumen y para los cuales sus ingresos se evidencie insuficiente. Foschiatto & Stumpo (2009) argumentan: “Por esta razón, en los distintos contextos económicos y sociales se ha ido concretando una creciente atención pública centrada en la puesta en marcha y el mejoramiento de las capacidades productivas locales”. (p. 22). En tales préstamos, a pesar de no ser rentas locales, pasan a que componen los ingresos corrientes del municipio. Estos recursos se obtienen a través de capital monetario de origen nacional o extranjero.

¿Qué es la descentralización?

La necesidad de organización de la actuación del Estado, así como el establecimiento y mantenimiento de su estructura interna lo lleva a transferir la ejecución de servicios públicos por intermedio de órganos, agentes y personas jurídicas constituidos o creados por él, o aún, en algunos casos a terceros. Esto

ocurre para posibilitar que la Administración Pública sea capaz de realizar, cumplir y prestar las tareas y competencias inherentes a ella. A esta dinámica, cuando no se restringen a transferir la ejecución de servicios entre un órgano y otro, al ir más allá, transfiere esa ejecución o titularidad fuera de la administración, se la conoce como descentralización.

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripción territoriales. (Ojeda Segovia, 2009, p. 28)

Para este autor el concepto de descentralización acabó por englobar todas las situaciones en que, formalmente existen otras personas jurídicas públicas a ejercer funciones administrativas de las autoridades locales. También las entidades de base no territorial, como las asociaciones públicas, las universidades o las instituciones particulares de interés público (descentralización corporativa o institucional) y los propios institutos públicos (descentralización funcional o por servicios, llamados de devolución de poderes).

Descentralización política y administrativa

La descentralización política ocurre cuando la entidad descentralizada ejerce atribuciones propias que no proceden del Gobierno Central; es la situación del Estado y los municipios. Cucó, Farinós, & Romero (2010) opinan: “este proceso de descentralización política ha conferido a las comunidades autónomas con ritmos diferentes, una gran capacidad y autonomía”. (p. 18). Cada uno de ellos tiene competencia legislativa propia que no se deriva ni se subordina, pero encuentra su fundamento en la propia Constitución. Las actividades jurídicas que ejercen no constituyen delegación o concesión del Gobierno Central, pues de ellas son titulares de manera originaria.

La descentralización administrativa es cuando las atribuciones de estas entidades ejercen sólo si tienen el valor jurídico que les presta el Estado; sus atribuciones no se derivan, con fuerza propia de la Constitución, sino del poder central. Es el tipo de descentralización propia de los Estados unitarios, en que hay como único centro de poder del cual se destacan, con relación de subordinación, los poderes de las personas jurídicas locales. La palabra autonomía y administración son expresiones bien distintas. Autonomía, significa el poder de hacer las propias leyes, sin subordinación a otras normas que no sean de la Constitución.

La descentralización y el poder local como estabilizadora política

Los problemas sociales y los fenómenos que ocurren en la convivencia de una sociedad tienen respaldo universalmente ante la vida social. El Estado es una forma natural en que los sentimientos y hábitos de la sociedad son favorables a la concentración de ese poder, al equilibrar la igualdad, en un Gobierno único y fuerte, percepción que se opone a los objetivos de la descentralización. Bazoberry, Soliz, & Rojas recomiendan lo siguiente: (2006). “Es necesario que los municipios adquieran nuevas atribuciones, competencias y responsabilidades, como por ejemplo tomar medidas creativas para fijar impuestos municipales” (p. 122). Por consiguiente, en un cuerpo político como la del Estado ecuatoriano, pocas personas tendrían acceso al espacio público, pues cuanto más una sociedad centra sus derechos y competencias, el número de personas disminuye frente a ese el acceso.

La descentralización ocurre en los niveles de gobierno, por medio de distribución de competencias y responsabilidades entre el Estado y los municipios con las políticas de servicios y sociales. Rodríguez, C. (2007), “la descentralización es vista como un remedio a los males de los gobiernos” (p. 129), De esta manera, pasa a delegar parte de sus funciones en la gestión de las políticas volcadas a la salud, educación, vivienda, asistencia social, entre otras. Las perspectivas de la descentralización y del poder local, se personifican por medio de los actores sociales como el Estado e incluso del municipio. La Constitución adquiere nuevos contornos, sobre todo conceptuales aunque anclados en la realidad histórica.

En esa misma perspectiva, hay que subrayar que el estudio no implica análisis de conceptos o un programa de descentralización, sólo un modelo eficiente de administración municipal, pues la descentralización pasa a existir como forma de atención a parte de la población excluida, que atienda sus necesidades, o no sirve para nada. Si no se entiende el alcance de las iniciativas populares que luchan por cuestiones de años atrás, hoy se encontraría con la presión de la sociedad planteada justamente en debate sobre las mismas cuestiones.

Los gobiernos municipales en las reformas administrativas

La descentralización es un proceso que responde a exigencias de ampliación de la participación política, de profundización de la vida democrática y de calificación del poder local. Es, además, una buena forma de mejorar la eficacia de las políticas cuando ellas tienen un ámbito de proximidad que recomienda una mayor aproximación entre los espacios de decisión y de concreción. Los riesgos que soporta pueden ser contrariados si hay una definición clara de lo que es descentralizable y de lo que debe mantenerse centralizado si se diversifican los niveles y agentes de la descentralización y si la transferencia de recursos incluye también la transferencia de las competencias para recoger, en parte esos recursos.

Así, la importancia de la problemática en estudio, se refiere al hecho de incidir sobre más y nuevas transferencias de atribuciones y competencias a los gobiernos municipales en materia de salud y educación, por parte del Poder Central. Assies, W. (2008), advierte: “los gobiernos municipales no cuentan con instrumentos de fomento propios” (p. 34). Contribuir a una mejor comprensión de las políticas locales educativas, en particular, si, en este ámbito, las políticas difieren de un municipio a otro y, si se pueden o no hacer más homogéneas y, por qué no compartidas a nivel intermunicipal, de acuerdo con las necesidades de la comunidad escolar.

Reformas educativas con respecto a los gobiernos autónomos de descentralización (GAD)

La Constitución introdujo los principios de la descentralización y gobiernos municipales en la gestión e implementación de las políticas sociales públicas. En el campo de la educación se puntualizó la posibilidad de organización de sus sistemas

de enseñanza en colaboración con los GADS. Los Municipios deben mantener cooperación técnica y financiera con el Estado, a través de los programas de educación infantil y de enseñanza fundamental. Los gobiernos municipales a través de la colaboración de su órgano administrativo, puede administrar su sistema de enseñanza, al definir normas y metodologías pedagógicas que se adapten mejor a sus peculiaridades.

Tanto en la zona urbana como en la zona rural, la Constitución garantiza la educación de los niños como deber del Estado y responsabilidad del municipio, tanto en las guarderías y en la preescolar al extenderse a la enseñanza la clave. En el caso de la zona rural, el deber del municipio comprende, la responsabilidad por el transporte de alumnos y de docentes para atender las demandas en busca del acceso de la enseñanza gratuita y obligatoria es decir, la enseñanza fundamental. Las opciones dadas a los municipios incluyen la ordenanza de su sistema de enseñanza autónoma o la integración al sistema estatal de enseñanza.

Constituir su sistema de enseñanza autónoma significa para el municipio, antes que nada, asumir un firme compromiso con la educación e involucra a todos los líderes locales y la población. Otra opción dada a los gobiernos municipales es la integración al sistema estatal. Esta integración ha de alcanzarse mediante la integración entre los dos sistemas, al quedar claras las responsabilidades de cada uno. La integración al sistema estatal no significa para el municipio renunciar a sus deberes en relación a la educación con las escuelas, sino sólo la pérdida parcial de su autonomía en ese sector.

Sin embargo, los gobiernos municipales no podrán eximirse de responsabilidades, especialmente en relación a la enseñanza fundamental, seguramente la sustentación de las instituciones de educación infantil continuará a cargo del entorno municipal. Noriega, M. (2011), considera que: “la escuela es vista como la institución especializada” (p. 63). La escuela es un espacio fundamental, indispensable y de derecho del ciudadano para movilizar la información, la cultura y el patrimonio societario. Es necesario que todos los ciudadanos y organizaciones reivindiquen su participación como ciudadano, familia y comunidad. La educación tiene interfaces con las políticas sociales y gubernamentales. Así, la gestión de esta política está básicamente articulada e involucrada con los intentos mayores del desarrollo social local.

La descentralización y la gestión municipal de la salud

La gestión municipal y la garantía de acceso de los servicios de salud de calidad son de atribución de los municipios. Así, todo lo que se refiere a esa gestión ya es de su competencia, como poder definido constitucionalmente. Por eso el concepto de descentralización como transferencia de poder de un nivel de Gobierno a otro no es adecuado a esa situación, pues quien transfiere el poder puede, cuando le parezca, recuperarlo íntegramente. González, N. (2007), menciona que “en esencia, la salud se asume como una preocupación fundamental del Estado, generando una serie de instrumentos y mecanismos para controlar a la población y dar cabida a la gobernabilidad” (p. 28). Tener el poder sobre la prestación no sólo de los servicios públicos de salud, sino de los privados, o sea del sistema local de salud.

En este contexto parece más oportuno hablar de no centralización, para designar ese proceso de distribución de competencias en el país. En esta concepción no está presente la descentralización, pues la autoridad central no tiene poder ni para descentralizar ni para recentralizar, conforme a sus deseos o intereses. La autoridad del municipio no viene del Gobierno Central y, aunque participe en actividades patrocinadas por estos niveles de gobierno, no pierde su poder de decisión sobre el sistema local de salud. Esto no significa que los municipios no puedan encontrar nuevas salidas y conducir la gestión de su sistema local de salud de manera innovadora e incluso de forma autónoma.

El hecho de que la salud sea un derecho del ciudadano y un deber del Estado no significa que, para garantizar un nuevo modelo de atención, sólo la institución estatal esté apta para realizar la tarea. Marquéz, M. (2012), afirma que “la descentralización es un acto de democratización insuficiente” (p. 294). Es necesario pensar que las acciones de promoción de la salud son también de responsabilidad de la sociedad y que la devolución de esa tarea a sus instituciones puede constituirse en un factor de superación que afectan en el desempeño del servicio de la salud. Así, la construcción en las políticas sociales, al privilegiar la participación y el control social, se viabilice por el reordenamiento del aparato estatal, a través de la creación de instancias de negociación que permitan a los usuarios de los servicios de salud controlarlos y participar del mismo, proceso de toma de decisiones.

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Administración municipal: Unidad que colaboradora del Alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente de todas las unidades municipales, de acuerdo a las instrucciones que aquél le imparta. (Glosario técnico municipal, 2011)

Autonomía: La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

Autonomía de la voluntad: Se refiere a ciertos aspectos legales, es decir, es la capacidad que tienen las personas de regular libremente sus intereses, de acuerdo a aquellos aspectos importantes de la vida cotidiana del individuo, esta autonomía implica dos tipos de normas, las dispositivas y las imperativas. (Conceptos - Definición, 2014)

Competencia: Son el conjunto de acciones o actividades que, en forma exclusiva o compartida, realizan legítimamente uno o varios niveles de gobierno. Son componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad de potestad de ejercicio. (SENPLADES, 2015)

Constitución: Es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Descentralización: Proceso de reorganización del Estado y de transferencia gradual de competencias, originariamente concentradas en el gobierno central y de los recursos necesarios para el ejercicio de aquéllas, hacia otras esferas territoriales de gobierno, bien sean éstas Estados federales, gobiernos regionales, provinciales o municipales.

Desconcentración: Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel, regional, provincial, distrital o circuital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

Entidad Territorial: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y la ley. (Ministerio de Educación, 2011)

Facultades: Son las capacidades para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.

Gestión Pública: La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía de con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en uso de los recursos públicos. (Gestión pública mejores prácticas, 2009).

Municipio: Entidad local básica de la organización territorial del estado. Institución política representativa dotada de autonomía para la gestión de los intereses de la colectividad correspondiente y, en consecuencia, de personalidad jurídica y plena capacidad para el desempeño de sus funciones. La atribución de sus competencias municipales emana de la legislación del estado y de las comunidades autónomas.

Participación Ciudadana: Es el mecanismo que se adopta para la participación y el derecho que tienen las personas, las organizaciones civiles y academia, a intervenir, a través de diversas acciones, en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relacionadas en la gestión pública, cuando les asista interés o puedan resultar afectados por ellas. (Subsecretaría de procesos institucionales, s/f)

METODOLOGÍA

Modalidad

Se aplicó la modalidad cualitativa con categoría interactiva y diseño de estudio de caso, consistirá en la búsqueda de información, preparación, elaboración y desarrollo de los Gobiernos municipales para aplicar las normativas que se encuentran estipuladas en la Constitución. El presente estudio es de carácter mixto donde se expondrá el enfoque cualitativo, los temas orientadores y los objetivos de la investigación, la selección de los entrevistados, los instrumentos de recogida de datos utilizados para acceder al conocimiento y la experiencia profesional en los asuntos de la educación local, y análisis de contenido como técnica de análisis y tratamiento de datos de la realidad administrativas.

En la realización del proyecto, se adoptó también la modalidad cuantitativa categoría no experimental con diseño encuesta, se elaboraron un cuestionario de preguntas cinco preguntas formuladas a las autoridades municipales del Cantón Guayaquil. Asimismo se realizaron entrevistas a tres profesionales expertos en materia constitucional y ambiental. De esta forma, es necesario, en primer lugar, definir cuál es el paradigma más adecuado para abordar la problemática sobre la que incide la investigación.

Población y Muestra

Para determinar la población y la muestra se obtendrá como base el número de Alcaldes de la provincia del Guayas que se encuentra dividida en 25 cantones, conformadas por parroquias, las que se dividen en un total 50 parroquias urbanas y 35 parroquias rurales según datos recogidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para la aplicación de la muestra se tomará a las 25 autoridades de los gobiernos municipales, 4 cuerpos normativos y 3 profesionales expertos en materia constitucional. (Ver anexo IV)

Tabla No. 1 Población y Muestra

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN	MUESTRA
CONSTITUCIÓN 2008 Art. 3 numeral 1 Art. 26 Art. 32 Art. 261 numeral 6 Art. 264 numeral 7	444	5
CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN Art. 55 literal g Art. 138 Art. 362	598	3
LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Art. 4 Art. 36 literal i	143	2
LEY ORGÁNICA DE SALUD PUBLICA Art. 1 Art. 3	259	2
Profesionales expertos en materia constitucional y ambiental	3	3
ALCALDES DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS	25	25

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Métodos de Investigación

Métodos Teóricos

- **Método Analítico:** Se utilizó para analizar y caracterizar cómo se desarrolló el proceso de ejecución de las limitaciones en las competencias municipales y su consecuente gestión en la descentralización de las políticas sociales en relación a la salud y la educación.
- **Método Histórico – Lógico:** Se aplicó este método porque a través de él se describió la evolución histórica de las necesidades que tienen estas competencias dentro de un gobierno local y como compararse en los contextos actuales de acuerdo a la realidad presente.

Métodos Empíricos

Entrevista.- Se aplicó un cuestionario con cinco preguntas a profesionales expertos en materia constitucional y en Gobierno Autónomo Descentralizado, las que se tomó de acuerdo a las limitantes de la Constitución relacionadas a las competencias de la salud y educación. Con el fin de conocer sus opiniones en cuanto a las competencias sobre salud y educación, de acuerdo con la ley a fin de conseguir respuestas pertinentes, válidas, fiables y fidedignas. (Ver Anexo II)

Encuesta.- Se aplicó un cuestionario de preguntas cerradas dirigidas a las autoridades de los gobiernos autónomos, con el objetivo de consultar las distintas opiniones sobre los limitantes de la Constitución relacionados a las competencias de la salud y educación. A través de esta técnica se logrará tener un enfoque más real sobre la situación actual entre la aplicación de la normativa anterior y con la actual. (Ver Anexo III)

Procedimiento

- Se analizó los respectivos contenidos de los artículos especificados en la tabla de población y muestra. Los cuerpos normativos tomados en consideración para este estudio fueron: la Constitución de la República, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización, Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Ley Orgánica de Salud Pública.
- Se plantearon cinco preguntas a los tres entrevistados expertos profesionales en materia constitucional y ambiental para que presentarán sus puntos de vista y expresara su opinión sobre la participación de los municipios como agentes del desarrollo educativo, local y regional.
- Se elaboró una encuesta a las autoridades municipales de la provincia del Guayas con cinco preguntas cerradas, al aplicar la escala de Likert con alternativas múltiples para que den a conocer de manera libre su criterio y ofrecer su interpretación sobre el tema en estudio.
- Por último, se procesan los resultados obtenidos durante la investigación y se obtendrán las conclusiones y recomendaciones en materia de salud y educación.

CAPÍTULO III
CONCLUSIONES

RESPUESTAS

Tabla No. 2 Base de datos cuantitativos
Resultados de las encuestas realizadas a las autoridades de los Gobiernos
Autónomos Descentralizados

No.	Ítem 1	Ítem 2	Ítem 3	Ítem 4	Ítem 5
1	3	1	3	1	1
2	2	2	3	1	1
3	3	1	2	2	1
4	1	1	3	2	1
5	2	2	3	1	2
6	3	2	2	1	1
7	1	1	3	1	1
8	3	1	2	1	2
9	3	1	3	2	1
10	2	1	3	2	1
11	3	1	2	1	1
12	3	2	3	1	2
13	1	2	3	1	1
14	2	1	2	1	2
15	3	1	3	2	2
16	3	1	3	1	1
17	1	1	2	1	1
18	2	2	3	2	1
19	3	1	3	1	1
20	3	2	3	1	1
21	1	1	3	2	1
22	3	1	2	2	2
23	2	2	3	1	1
24	3	1	2	1	1
25	3	2	3	2	1

Análisis de Resultados

Pregunta No. 1

¿Qué es para usted una competencia?

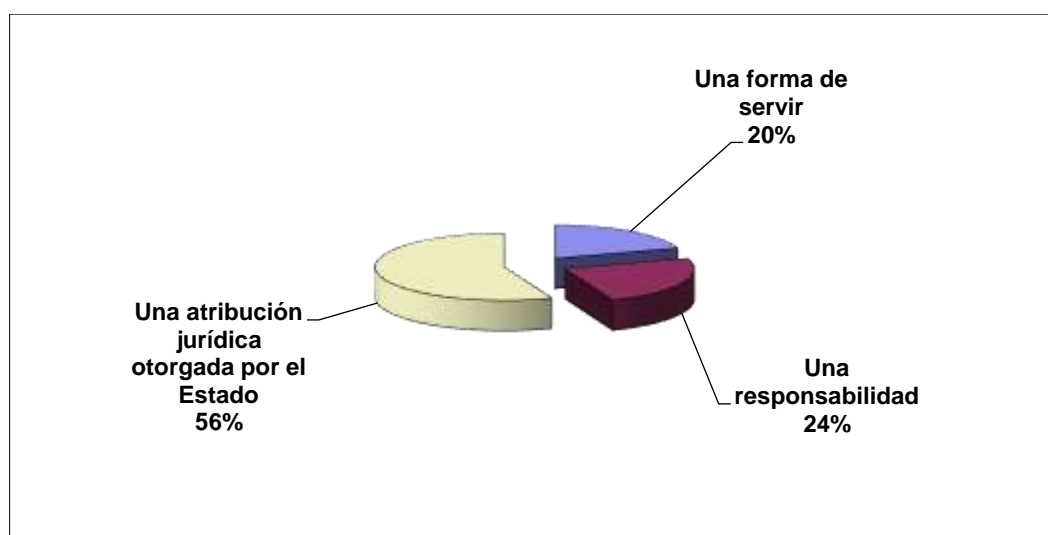
Tabla No. 3 Competencia

<i>Ítem</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
1	Una forma de servir	5	20%
2	Una responsabilidad	6	24%
3	Una atribución jurídica otorgada por el Estado	14	56%
Total		25	100%

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Gráfico No. 1 Competencia



Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Interpretación

De las 25 autoridades municipales estudiadas; 20% responden que una competencia es una forma de servir, 24% comentaron que es una responsabilidad y 56% opinaron que era atribución jurídica otorgada por el Estado. Se puede apreciar que los alcaldes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conocen en más de la mitad que una competencia es una atribución jurídica otorgada por el Estado y establecida en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

Pregunta No. 2

¿Las competencias que actualmente posee el GAD Municipal que usted lidera permiten atender a la ciudadanía en cuanto a sus necesidades de forma?

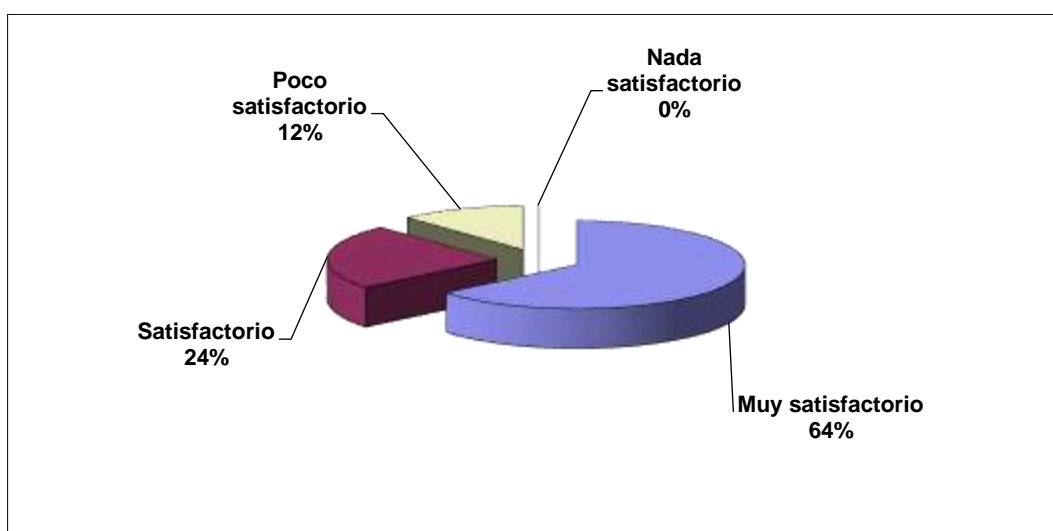
Tabla No. 4 El GAD Municipal

<i>Ítem</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
1	Muy satisfactorio	16	64%
2	Satisfactorio	9	36%
3	Poco satisfactorio	0	0%
4	Nada satisfactorio	0	0%
Total		25	100%

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Gráfico No. 2 El GAD Municipal



Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Interpretación

De acuerdo con la información obtenida el 64% de las autoridades municipales investigadas responde muy satisfactorio en cuanto a la atención con la ciudadanía, el 24% manifiestan satisfactorio y un 12% dijeron poco satisfactorio. Al ser una competencia con atribución jurídica otorgada por el Estado a las autoridades locales y cantonales, que les permitirán a los alcaldes atender a la ciudadanía en cuanto a las necesidades que estas tengan y tomar decisiones que beneficien a la mayoría manera equitativa con imparcialidad y justicia.

Pregunta No. 3

¿Cuál es la principal causas por la que no se han podido cumplir todas las competencias a usted entregadas?

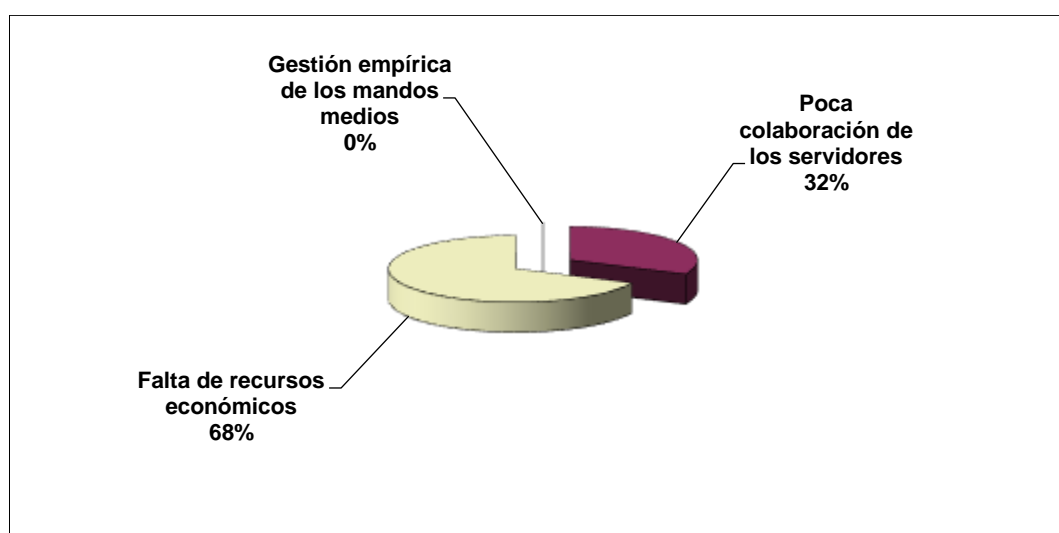
Tabla No. 5 No cumple las competencias

<i>Ítem</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
1	Gestión empírica de los mandos medios	0	0%
2	Poca colaboración de los servidores	8	32%
3	Falta de recursos económicos	17	68%
Total		25	100%

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Gráfico No. 3 No cumple las competencias



Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Interpretación

El 68% de las autoridades encuestadas responden que por falta de recursos económicos y un 32% opinaron que por la poca colaboración de los servidores. Se puede deducir que la cuestión sobre el financiamiento en las competencias de salud y la educación no quedaría completa si no se relaciona con las responsabilidades entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales con poca disponibilidad de recursos. El Gobierno Central, a pesar de poseer una mayor parte de los ingresos gubernamentales, no asume constitucionalmente la obligación de ofrecer salud y educación básica para toda la población.

Pregunta No. 4

¿Al tener las competencias de educación y salud en su Gobierno Municipal le permitirá atender a la ciudadanía de manera más cercana y desde el territorio?

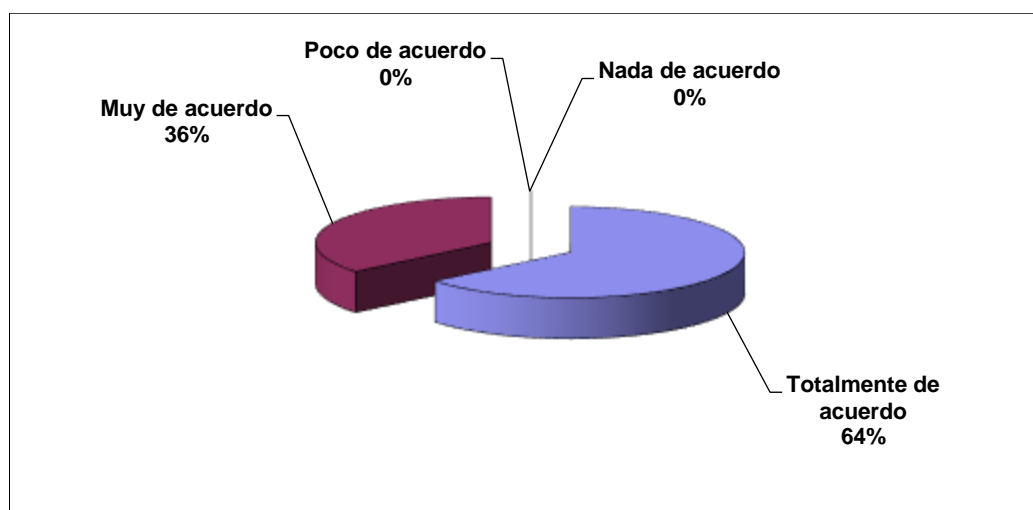
Tabla No. 6 La educación y la salud

<i>Ítem</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
1	Totalmente de acuerdo	16	64%
2	Muy de acuerdo	9	36%
3	Poco de acuerdo	0	0%
4	Nada de acuerdo	0	0%
Total		25	100%

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Gráfico No. 4 La educación y la salud



Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Interpretación

De las 25 autoridades investigadas 64% manifiestan estar totalmente de acuerdo en que el tener las competencias de educación y salud en su GAD les permitirá atender a la ciudadanía en forma eficiente y el 36% indicaron estar muy de acuerdo. Todos las autoridades municipales investigados dentro de la provincia del Guayas saben que al contar con las competencias de salud y educación podrán atender las necesidades de la ciudadanía más directamente, pues son ellos y toda la institucionalidad a la que representan los que están más cerca del territorio.

Pregunta No. 5

¿Considera usted que se tengan que entregar nuevamente las competencias de la educación y salud a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a través de una Reforma Constitucional?

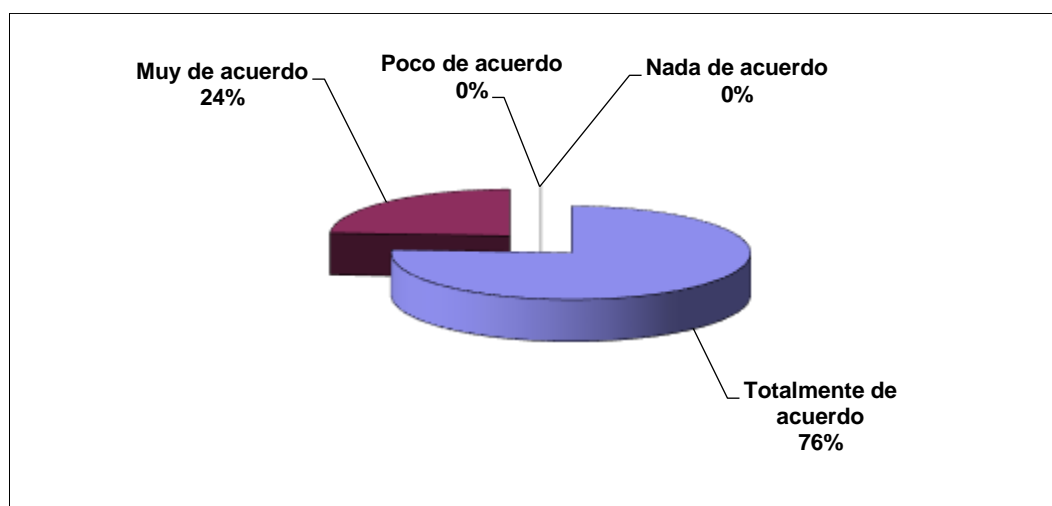
Tabla No. 7 Reforma constitucional

<i>Ítem</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
1	Totalmente de acuerdo	19	76%
2	Muy de acuerdo	6	24%
3	Poco de acuerdo	0	0%
4	Nada de acuerdo	0	0%
Total		25	100%

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Gráfico No. 5 Reforma constitucional



Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Interpretación

De las 25 autoridades municipales el 76% consideran estar totalmente de acuerdo en entregar las competencias en salud y educación y 24% están muy de acuerdo en que realice la reforma en la Constitución. Todas las autoridades comparten que se realice una reforma constitucional independientemente de consensos políticos; también concuerdan con el principal argumento: la descentralización del sistema de servicios de salud y educación a nivel municipal, sobre todo de la atención básica y ambulatoria, es innegable; por lo tanto se debe garantizar el cumplimiento reforma en la calidad de acción de los gobiernos.

ENTREVISTAS REALIZADAS A PROFESIONALES EXPERTOS EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPAL

1. ¿Existe otra normativa legal que reconozca la intervención en relación a las competencias entre Estado y los gobiernos municipales?

Dra. Ruth Elizabeth Villamar Segura

Sí, la Constitución de la República vigente, establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

Dra. Inés María Arroyo Zambrano

Se podría mencionar el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, Ordenanzas Municipales y Reglamentos

Ab. Alexi Sarmiento Reyes

Si, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, norma en la que se regulan las competencias del estado y los GADS Municipales, excepto temas de Seguridad, Salud, y Educación.

Análisis:

De las entrevistas realizadas a los profesionales del derecho, coinciden que si existen nuevas competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y que al contar con estas normativas, sería un importante instrumento para estrechar aún más la relación con el Gobierno Central. Concuerdan que la autonomía y las competencias del municipio crecerán a medida que el proceso democrático fuera retomado. La promulgación de la Constitución del 2008 consagra a los municipios como entidades con autonomía propia.

2. ¿Está usted de acuerdo, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados elaboren proyectos que ayuden en cuanto a la salud y educación tal como lo dispone la Ley Orgánica de Educación Intercultural?

Dra. Ruth Elizabeth Villamar Segura

Sí, en razón que, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes conocen la realidad de sus habitantes en territorio.

Dra. Inés María Arroyo Zambrano

Sí, estoy de acuerdo porque los GADS tienen conocimiento pleno de la realidad de sus habitantes dentro de su jurisdicción, más aun cuando el artículo 26 de la Constitución de la República reconoce a la educación como un derecho que las personas lo ejercen a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado.

Ab. Alexi Sarmiento Reyes

Sí, ante la magnitud del Estado en sus funciones y competencias y pese a los encargos a través de los distintos Ministerios, el Estado en sus diferentes formas de gobiernos y competencias de éstos deberían de permitírseles no sólo la elaboración de proyectos en el ámbito de la Salud y Educación sino también la ejecución de los mismos.

Análisis:

Los tres entrevistados concuerdan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados conocen la realidad de los ciudadanos del cantón. Para ellos la educación es un derecho fundamental y esencial del ser humano; tal como lo establece la Constitución de la República que la educación es un derecho de todos, especialmente de los niños y adolescentes, al ser deber del Estado, de la familia y de la sociedad. A través de esta perspectiva, los gobiernos municipales aparecen como gestores públicos que permiten la interacción entre la sociedad y el Estado, para proporcionar una mayor proximidad entre los ciudadanos y sus gestores locales.

3. ¿Se podría enmendar los limitantes que tienen los gobiernos municipales para cumplir con las funciones de mantenimiento y construcción de infraestructura en salud y educación?

Dra. Ruth Elizabeth Villamar Segura

Las competencias que tienen los gobiernos municipales están dadas en la Constitución de la República del Ecuador, por lo tanto, en caso de enmienda a dichas competencias, se deberá hacer conforme manda nuestro ordenamiento jurídico.

Dra. Inés María Arroyo Zambrano

Si se puede enmendar, deberían hacer un pedido a través del AME nacional a fin de solicitar a la Asamblea Nacional una enmienda constitucional a fin de que los GADS asuman la competencia de mantenimiento y construcción de infraestructura en salud y educación y así poder cumplir con los principios básicos del buen vivir consagrados en la Constitución.

Ab. Alexi Sarmiento Reyes

En tanto y cuánto no se contrapongan a lo que dice la Constitución al respecto, como por ejemplo los carros móviles con brigadas médicas municipales para brindar de una u otra forma un servicio de salud a la ciudadanía, pero no podría regular en lo absoluto las políticas de salud ya que eso es tema exclusivo del Ministerio correspondiente dentro del marco de sus competencias, lo mismo en el tema de Educación.

Análisis:

Los entrevistados coincidieron que la enmienda se debe dar un régimen de colaboración que sea capaz de responder a los intereses de las competencias en relación a la salud y educación en sintonía con los gobiernos municipales para que cumpla con los principios del buen vivir. Los consejos gestores de políticas públicas son canales efectivos de participación, que permiten establecer una sociedad en la que la ciudadanía deje de ser sólo un derecho, sino una realidad. La importancia de los consejos está en su papel de fortalecimiento de la participación democrática de la población en la formulación e implementación de políticas públicas.

4. ¿Cree usted se debería coordinar todas las acciones encaminadas al desarrollo de la salud y la educación entre todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Dra. Ruth Elizabeth Villamar Segura

Sí, sin embargo, desde mi punto de vista, es importante recordar, que la coordinación debería ser de acuerdo a los tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados, en razón que, existen gobiernos, rurales, municipales y provinciales, y cada uno de ellos tiene una realidad distinta que atender dentro del ámbito de sus competencias.

Dra. Inés María Arroyo Zambrano

Sí, creo que es importante que todos los GADS tomen acciones en conjunto encaminadas al desarrollo de la salud y educación bajo los principios contemplados en el Art. 2 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Ab. Alexi Sarmiento Reyes

Sí, considero de que en caso de que el Estado otorgue una competencia en el tema de Salud y Educación, éstas deberían de ser coordinadas con los correspondientes Ministerios, pues tampoco puede existir una desvariación en el espíritu mismo de sus funciones y servicios, verbigracia mal podría un Gobierno Municipal actuar contrario a las disposiciones del Ministerio de Educación y Salud alegando tener competencias para disponer sobre aquellas e inobservar las disposiciones dadas por los Ministerios competentes,

Análisis:

Los tres profesionales entrevistados admiten que si debería coordinarse todas las acciones en el desarrollo de salud y educación. El control social y educativo es extremadamente necesario para el seguimiento de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, estatal o municipal. Consiste en la participación de la sociedad civil organizada en las instancias de decisión que fiscalizan los programas gubernamentales, convenios, proyectos y transferencias constitucionales, principalmente en los municipios de pequeño y mediano.

5. ¿Está de acuerdo con las facultades que por tradición tiene el poder ejecutivo sobre los gobiernos autónomos descentralizados?

Dra. Ruth Elizabeth Villamar Segura

No, por cuanto existe concentración de poder en el Estado; sin embargo, considero que, si debe existir cierto control, a fin de fiscalizar el buen funcionamiento de los Gobiernos Autónomos.

Dra. Inés María Arroyo Zambrano

No, estoy de acuerdo ya que se limita la autonomía a un campo meramente administrativo y financiero acortando su campo de acción en temas de transcendencia como son la educación y la salud de sus habitantes ya que el Gobierno Central enfoca estos temas de manera global sin considerar que la realidad en cada cantón.

Ab. Alexi Sarmiento Reyes

El Art. 238 de la Carta Magna se refiere a la autonomía política, administrativa y financiera que tendrán los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin embargo los GADS no pueden dejar de regirse a la ley correspondiente y las políticas nacionales que se emplean desde el Ejecutivo, por algo el Estado tiene su estructura que en su concepto propio de las distintas actuaciones de las políticas estatales en sus distintos ámbitos siempre las empleará el Ejecutivo.

Análisis:

Los entrevistados concuerdan que no por existir una concentración de poder que limita las acciones de las autoridades locales en las políticas públicas, es importante la participación de actos municipales que realizan el control de la sociedad para el Estado, y así poder colaborar en todos los niveles de gobierno. Además, es un derecho y deber de supervisar y participar en la formulación de políticas públicas, de tal manera que se deben identificar los problemas y proponer soluciones a las autoridades para que puedan corregir los problemas identificados y mejorar la calidad de vida.

**ESTUDIO DE LOS ARTÍCULOS NORMATIVOS RELACIONADOS CON
LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**

Tabla No. 8

Causa del objeto de estudio	Unidades de análisis
Normativa de la Constitución 2008 respecto a los derechos de naturaleza	<p>Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
	<p>Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.</p>
	<p>Art. 32.- 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.</p> <p>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. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.</p>
	<p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

	<p>Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <p>7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.</p> <p>Análisis:</p> <p>La educación y la salud tienen un espacio privilegiado dentro de programas de servicios públicos, la relación entre el Estado y los municipios y son responsables por un sistema integrado de atención al cual todo ciudadano tiene acceso.</p> <p>Los gobiernos municipales deberían retomar las competencias en relación a la salud y ser responsable de la organización y elaboración de planes y políticas públicas orientados a la promoción, la prevención y la asistencia a la salud de los ciudadanos</p> <p>Promover la salud de la población mediante la integración es contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes en lo referente a lo social, cultural y deportivo.</p>
<p>Normativa del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización</p>	<p>Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;</p> <p>g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.</p> <hr/> <p>Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.- Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. El ejercicio de estas competencias no excluirá la gestión concurrente con los</p>

	<p>gobiernos autónomos descentralizados en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de los sistemas nacionales correspondientes.</p> <p>Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional.</p> <p>Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre.</p>
	<p>Art. 362.- Los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de los titulares de derechos y los agentes productivos, de la educación, la cultura, la salud y las actividades de desarrollo social, incrementando la eficacia y la eficiencia individual y colectiva del quehacer humano.</p> <p>Análisis:</p> <p>El nivel en salud y educación creció bastante en la última década. Sin embargo, este crecimiento podría ser aún mayor. Estas competencias con respecto a la actuación del gobierno deben ser compatible con los recursos del municipio y construir la infraestructura necesaria.</p> <p>A pesar de los limitantes que tienen los Gobiernos Autónomo Descentralizado, estos deberían planificar y construir espacios físicos para las escuelas y centros de salud; en conjunto con el Estado los cuales tendrán más acciones en las decisiones sobre la educación y la salud.</p> <p>Una educación integrada debe estar orientada y apoyada por los municipios como gestores en fortalecer la enseñanza fundamental y también la educación infantil, además de mejorar los índices educativos del Estado y continuar creciendo en los indicadores y resultados de la educación pública.</p>

<p style="text-align: center;">Ley Orgánica de Educación Intercultural</p>	<p>Art. 4.-Derecho a la educación.-La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos.</p> <p>Son titulares del derecho a la educación de calidad, laica, libre y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato, así como a una educación permanente a lo largo de la vida, formal y no formal, todos los y las habitantes del Ecuador.</p> <p>El Sistema Nacional de Educación profundizará y garantizará el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.</p>
	<p>Art. 36.-De la relación con los gobiernos autónomos municipales.-Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución de la República, las leyes y, en particular, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, son responsabilidades de los gobiernos autónomos municipales, en relación con los centros educativos, las siguientes:</p> <p>Dar mantenimiento de redes de bibliotecas, hemerotecas y centros de información, cultura y arte vinculadas con las necesidades del sistema educativo.</p> <p>Análisis:</p> <p>Con la implementación de las reformas, los gobiernos autónomos municipales ayudarían de manera positiva a la conducción de una nueva política educativa.</p> <p>El Estado y los GAD tienen el derecho de brindar una educación de calidad donde se procure la alfabetización en la primera infancia, dar enseñanza integral y una buena gestión de las escuelas. Se debería trabajar en conjunto con los 25 municipios de la provincia del Guayas y así obtener buenos resultados. De esta manera, aplicarlo también en la enseñanza media. La educación es el gran camino de prevención para que los futuros ciudadanos estén preparados para los desafíos.</p>

Ley Orgánica de la Salud Pública	<p>Art. 1.- La presente Ley tiene como finalidad regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la Constitución Política de la República y la ley. Se rige por los principios de equidad, integralidad, solidaridad, universalidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, participación, pluralidad, calidad y eficiencia; con enfoque de derechos, intercultural, de género, generacional y bioético.</p>
	<p>Art. 3.- La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.</p> <p>Análisis:</p> <p>Todos los ciudadanos tienen derecho a la protección de la salud y el deber de defenderla y promoverla. Así lo menciona el artículo 1 de la Constitución del Ecuador.</p> <p>El derecho a la salud consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que define que todo ser humano tiene derecho a un nivel de vida capaz de asegurarle y su familia, salud y bienestar, incluso alimentación, vestuario, vivienda, atención médica y servicios sociales indispensables. Es decir, el derecho a la salud es indisociable del derecho a la vida, que tiene por inspiración el valor de igualdad entre las personas.</p> <p>El ciudadano común tiene derecho a la salud, el mismo que sería para beneficio tanto en físico como en lo mental y social la Constitución consagra este derecho.</p>

Elaborado por: Ab. Priscila Cárdenas Orellana

Fuente: Constitución 2008 - Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización - Ley Orgánica de Educación Intercultural -

CONCLUSIONES

- En la Carta Magna el derecho a la salud, significa que cada uno de la población debe construir y usufructuar de políticas públicas económicas y sociales que reduzcan los riesgos en la salud. Este derecho significa, igualmente, el acceso universal y equitativo a servicios de protección y recuperación de la salud. El papel en la formulación de políticas públicas no es una escala de poder completamente accesible al ámbito municipal.
- La presente norma constitucional tiene por finalidad primordial promover y consolidar el pleno ejercicio, por parte del poder público municipal y del Gobierno Central la función de gestor de atención en salud y educación de los gobiernos locales. El uso del territorio por la gestión municipal en lo que se refiere a estas competencias se ve como escenario de acciones limitadas en términos de integración de políticas sociales y de la participación democrática.
- Lo que se procura es la plena responsabilidad del poder público municipal. Así, ese poder se responsabiliza como también puede ser responsabilizado, aunque no aisladamente. Se considera que en el ámbito municipal aún no se ha efectuado como lugar privilegiado de participación democrática y control social de políticas públicas. Los consejos municipales permanecen con limitaciones de su representación política de demandas, reivindicaciones y valores de la sociedad civil ante ejecutivos y legislativos municipales.
- Esto implicaría perfeccionar la gestión de los servicios de salud y educación en el país, ya que el municipio pasa a ser, de hecho, el responsable inmediato por la atención de las necesidades y demandas del pueblo. El Estado debe proponer un conjunto de medidas que implican tanto en cambios en la base jurídica legal existente como en las relaciones de las competencias para los gobiernos locales.
- A los Municipios compete, prioritariamente, la oferta de la educación y salud, al ser esta competencia compartida por el Estado y los municipios. En este caso, deben definirse las formas de colaboración para asegurar la oferta de esa etapa de educación y salud a todos. Por ello, es importante que los servidores públicos

discutan la distribución proporcional de la responsabilidad, de acuerdo a las necesidades de sus habitantes.

RECOMENDACIONES

- A nivel estatal se debería asumir las competencias en el área de educación y salud como una prioritaria, ya representan una alternativa para el mantenimiento y desarrollo en la población. El poder de actuar, hacer leyes, promover políticas, administrar recursos dentro del campo de acción que envuelve todo el territorio de cada uno de los municipios. El conocimiento sobre las competencias es de fundamental importancia para saber en qué asuntos o materias pueden ser propuestas políticas, acciones y decisiones.
- Con la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana ayudaría a contribuir a la profundización del estudio sobre la participación de los ciudadanos en las competencias en el área salud y educación. Además, aumentaría la eficacia y la eficiencia en realizar y buscar soluciones a problemas específicos. En este sentido, pasan a ser considerados canales de participación más expresivos del régimen de acción pública en la esfera local.
- La intervención de los GAD reafirmaría a lo largo de todo el texto constitucional, su colaboración entre los entes gubernamentales y los mecanismos de transferencias de recursos para que fueran debidamente delimitados de inmediato y no dificulte la efectividad de las descentralizaciones. Al considerar que el otorgamiento de competencias implica la atribución de cargas y la necesidad de realizar gastos, la indefinición o la superposición de competencias.
- Los Municipios que tienen mayor capacidad económica generalmente tienen mejores condiciones financieras y técnicas, tienden a conseguir e imponer mejores condiciones o plazos para los habitantes dentro de su territorio y más independientes de las transferencias estatales; muchas veces pueden adecuar el proceso de municipalización a sus condiciones e intereses. Los niveles gubernamentales se encuentra más apto para asumir determinadas atribuciones debería tener en cuenta, las diferentes opciones que los habilitan o no a asumir Determinados Servicios Públicos.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES REALES

Assies, W. (2008). *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*. México: Colegio de Michoacan.

Bazoberry, O., Soliz, L., & Rojas, J. C. (2006). *Vivencias y mirada sobre la participación popular*. La Paz - Bolivia: Editorial CIPCA.

Cabrero Mendoza, E., & Arellano, D. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

Cabrero Mendoza, E., & Arellano, D. (2015). *Los gobiernos municipales a debate*. México: Editorial CIDE.

Consejo Escolar Del Estado. (2005). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2004-2005*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Cucó, A., Farinós, J., & Romero, J. (2010). *La organización territorial del Estado*. España: Ediciones Universidad de Valencia.

Foschiatto, P., & Stumpo, G. (2009). *Políticas municipales de microcrédito: Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales*. Santiago de Chile: Ediciones CEPAL.

García, F. (2014). *Sobre el método: Problemas de la investigación empírica en sociología*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

González González, N. (2007). *Organización y administración de los servicios de salud*. México: Editorial UAEMEX.

Kuri González, M. (2016). *Plan municipal de desarrollo - Municipio de Corregidora*. México: Editorial Salaris.

Larson, A., Pacheco, P., Toni, F., & Vallejo Mario. (2009). *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana*. La Paz - Bolivia: Editorial CIFOR.

Maldonado, A. (2010). *El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia*. Santiago de Chile: Ediciones CEPAL.

Marquéz, M. (2012). *La cooperación de la Organización Panamericana de la Salud/Organización*. Cuba: Cooperación de la Organización Panamericana.

- Martí Olivé, J.** (2009). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*. Madrid - España: IEPALA Editorial.
- Medici, A. C.** (2007). *El desafío de la descentralización*. Washington: Editorial IDB Bookstore.
- Muñoz, J. F., Ramírez, J. M., & Ramírez, R. Á.** (2008). *Valoración del contexto ecológico desde una óptica municipal*. San José - Costa Rica: Ediciones CIES.
- Noriega Chávez, M.** (2011). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Ojeda Segovia, L.** (2009). *La descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Pastor Seller, E.** (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. España: Universidad de Murcia.
- Rodríguez, C.** (2007). *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Sábado, J. T.** (2010). *Fundamentos de bioestadística y análisis de datos*. Barcelona: Ediciones Universidad Autónoma de Barcelona.
- SENPLADES (ED.)**. (2015). *Guía metodológica de planificación estratégica públicas de la función ejecutiva*. Quito, Ecuador: Coordinación general de empresas públicas dirección de gestión empresarial pública.

FUENTES JURÍDICAS

- Constitución Del Ecuador.** (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito.
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización.** (19 de octubre de 2010). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303.
- Ley Orgánica De Educación Intercultural .** (2011, marzo 31). Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica De Salud .** (2006, diciembre 22). Quito: Registro Oficial Suplemento No. 423.
- Subsecretaria De Procesos Institucionales.** (s/f). *Compilación de términos de calidad*. Editorial SNAP.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Conceptos - Definición. (19 de noviembre de 2014). Recuperado el 15 de mayo de 2018, de <http://conceptodefinicion.de/autonomia/>

Gestión Pública Mejores Prácticas. (21 de enero de 2009). Gestión pública mejores prácticas. ecuador. Recuperado el 7 de mayo de 2018

Glosario Técnico Municipal. (2011). Recuperado el 10 de mayo de 2018, de http://transparencia.mpuntealto.cl/doctos/edb549_glosario%20municipal%202.pdf

Ministerio De Educación. (febrero de 2011). *Ministerio de Educación.* Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82749.html>

Ruiz, Á. (5 de agosto de 2008). *Métodos y técnicas de investigación científica.* Recuperado el 2 de mayo de 2018, de *Métodos y técnicas de investigación científica*

ANEXOS

ANEXO I

PRESENTACIÓN DE PROPUESTA

Mejorar la educación es fundamental para cualquier sociedad crecer de forma sostenible a largo plazo con justicia social. La educación mejora la productividad de las personas, facilitando innovaciones tecnológicas y la aplicación de nuevas técnicas gerenciales. Además, como la elite económica de cualquier país ya tiene un alto nivel educativo, aumentos posteriores en la escolaridad y la calidad de la educación favorecen principalmente a las familias más pobres, al aumentar el ascenso social y la movilidad intergeneracional y disminuir la pobreza y la desigualdad.

El Ecuador ha cambiado mucho en los últimos años. En el pasado se tenía la idea de que para mejorar la vida de los más pobres era sólo necesario formar elites esclarecidas, que formularían políticas económicas correctas que, a su vez, ayudarían a reducir la pobreza indirectamente a través del crecimiento económico. Hoy en día está más sedimentada la idea de que los niños nacidos en familias más pobres deberían tener condiciones iniciales parecidas a las nacidas en familias más ricas, para poder ejercer libremente sus elecciones y también contribuir al crecimiento y desarrollo del país, a través de un proceso mercado competitivo.

Sin embargo, los programas de transferencia de ingresos no son suficientes para dar condiciones iniciales iguales para todos, independientemente de la condición social. Así, se recomienda la reforma del siguiente artículo de la Constitución para continuar la transformación de la vida de las familias más pobres. La idea es mejorar la calidad de la educación, al sugerir un programa en el que el Gobierno Central alienta a los municipios a adoptar prácticas eficaces para mejorar la salud y el aprendizaje en el país.

**REFORMA A LA CONSTITUCIÓN EN LOS ART. 261 NUMERAL 6 Y
ART. 264 NUMERAL 7.**

Que, el artículo 441 de la Constitución de la República prescribe que se puede realizar la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución cuando no se altere su estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no se establezca restricciones a los derechos y garantías y no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución;

Que, según el artículo 3 de la Constitución, es un deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes;

Que, el artículo 261 numeral 6 de la Constitución de la República manifiesta que el Estado Central tiene competencias exclusivas, entre otras, sobre las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. **Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud.**

Que, el artículo 264 numeral 7 de la Constitución de la República manifiesta que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: **Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.**

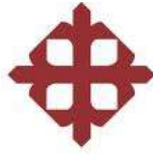
Que, de conformidad con el artículo 441 de la Constitución para la aprobación de la enmienda se requiere el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional; y,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, APRUEBA las siguientes

Art. 1.- En el artículo 261 numeral 6 de la Constitución de la República modificar a: Estado Central tiene competencias exclusivas sobre **6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda**

Art. 2.- En el artículo 264 sustitúyase el numeral 7, por el siguiente texto: Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: **Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.**

ANEXO II



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**FORMATO DEL CUESTIONARIO DE ENTREVISTA APLICADA A
PROFESIONALES EXPERTOS EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y
MUNICIPAL**

- 1. ¿Existe otra normativa legal que reconozca la intervención en relación a las competencias entre Estado y los gobiernos municipales?**

- 2. ¿Está usted de acuerdo, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados elaboren proyectos que ayuden en cuanto a la salud y educación tal como lo dispone la Ley Orgánica de Educación Intercultural?**

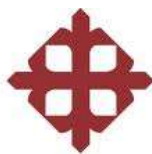
- 3. ¿Se podría enmendar los limitantes que tienen los gobiernos municipales para cumplir con las funciones de mantenimiento y construcción de infraestructura en salud y educación?**

- 4. ¿Cree usted se debería coordinar todas las acciones encaminadas al desarrollo de la salud y la educación entre todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados?**

- 5. ¿Esta de acuerdo con las facultades que por tradición tiene el poder ejecutivo sobre los gobiernos autónomos descentralizados?**

Gracias por su colaboración

ANEXO III



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

FORMATO DEL CUESTIONARIO DE ENCUESTA A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS

1. **¿Qué es para usted una competencia?**

- | | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Una forma de servir |
| <input type="checkbox"/> | Una responsabilidad |
| <input type="checkbox"/> | Una atribución jurídica otorgada por el Estado |

2. **¿Las competencias que actualmente posee el GAD Municipal que usted lidera permiten atender a la ciudadanía en cuanto a sus necesidades de forma?**

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | Muy satisfactorio |
| <input type="checkbox"/> | Satisfactorio |
| <input type="checkbox"/> | Poco satisfactorio |
| <input type="checkbox"/> | Nada satisfactorio |

3. **¿Cuál es la principal causas por la que no se han podido cumplir todas las competencias a usted entregadas?**

- | | |
|--------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Gestión empírica de los mandos medios |
| <input type="checkbox"/> | Poca colaboración de los servidores |
| <input type="checkbox"/> | Falta de recursos económicos |

- 4. ¿Al tener las competencias de educación y salud en su Gobierno Municipal le permitirá atender a la ciudadanía de manera más cercana y desde el territorio?**

<input type="checkbox"/>	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Muy de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Poco de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Nada de acuerdo

- 5. ¿Considera usted que se tengan que entregar nuevamente las competencias de la educación y salud a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a través de una Reforma Constitucional?**

<input type="checkbox"/>	Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Muy de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Poco de acuerdo
<input type="checkbox"/>	Nada de acuerdo

Gracias por su colaboración

ANEXO IV

MAPA DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS Y SUS 25 CANTONES





Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Priscila Johanna Cárdenas Orellana, con C.C: # 0925148256 autora del trabajo de examen complejo: *Limitantes de la Constitución relacionados con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales* previo a la obtención del grado de **MÁSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 10 de diciembre del 2018

f. _____

Priscila Johanna Cárdenas Orellana
C.C: # 0925148256

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN		
TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Limitantes de la constitución relacionados con las competencias de salud y educación de los gobiernos municipales.	
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Cárdenas Orellana Priscila Johanna	
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dr. Verdugo Teodoro Dr. Nicolás Rivera	
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado	
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Constitucional	
GRADO OBTENIDO:	Máster en Derecho Constitucional	
FECHA DE PUBLICACIÓN:	10 de diciembre del 2018	No. DE PÁGINAS: 65
ÁREAS TEMÁTICAS:	Competencias de la salud y la educación	
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	COMPETENCIAS – SALUD – EDUCACIÓN – GOBIERNOS MUNICIPALES	
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>En efecto, la Descentralización, consagrada constitucionalmente, es defendida como una necesidad del Estado de Derecho Democrático y de defensa de la libertad local, de hecho la Constitución reconoce la autonomía del gobierno local y consagrar los intereses personales de las comunidades locales y regionales. La Constitución en los artículos 261 y 264 hace referencia sobre las competencias del Estado y los municipios sobre la salud, la educación y los espacios públicos en el desenvolvimiento cultural y social. Por otra parte, es imperativo constitucional la afirmación de la existencia no sólo de autoridades locales a nivel de municipios en la organización territorial de la Administración Pública, por tal razón es importante establecer que los gobiernos municipales organizarán sus competencias relacionadas a la salud y a educación. La responsabilidad del municipio con respecto en salud y educación es una prioridad que permitirá la implementar en otros niveles de enseñanza aplicaciones con nuevas tecnologías y con mayores recursos destinados exclusivamente para estas dos áreas para satisfacer plenamente las necesidades de la población. De esta manera, la autonomía local es un derecho que asegura el libre ejercicio de sus atribuciones y el respeto de los principios que están consagrados en la Constitución.</p>	
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0986524675	E-mail: prisycar_07@hotmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Hernández Terán, Miguel Antonio	
	Teléfono: 0985219697	
	E-mail: mhtjuridico@gmail.com	
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA		
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):		
Nº. DE CLASIFICACIÓN:		
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		