



Recibido: 16 de octubre 2023 / Aceptado: 10 de diciembre 2023 / Publicado: 10 de enero 2024

Área: Derecho
Artículo de Revisión

CAPÍTULO 9

El Principio de Autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador

The Principle of Autonomy of the Autonomous Decentralized Municipal Governments in Ecuador

Lluguin A., Naranjo L., Layedra D., Paredes M.
DOI: 10.55204/pmea.58.c145**Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo** 0000-0002-58924850 Universidad Nacional de Chimborazo. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
Riobamba. Ecuador.
alex.lluguin@unach.edu.ec**Lorena de las Mercedes Naranjo Enríquez** 0009-0009-9220-2120 Universidad Nacional de Chimborazo. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
Riobamba. Ecuador.
lorena.naranjo@unach.edu.ec**Dennys Sebastián Layedra Chávez** 0009-0009-1372-4036 Universidad Nacional de Chimborazo. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
Riobamba. Ecuador.
dennys.layedra@unach.edu.ec**Mariela Estefania Paredes Hernández** 0009-0006-9094-2764 Universidad Nacional de Chimborazo. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
Riobamba. Ecuador.
marielae.paredes@unach.edu.ec

RESUMEN:

El presente trabajo investigativo contiene un estudio del principio de autonomía, entendido como la facultad de autorregulación que poseen algunos niveles de gobierno en el Estado, principalmente como efecto resultado de un proceso de descentralización que ha tomado un fuerte apogeo en este siglo, así, esta investigación busca comprender y analizar a la autonomía dentro de los gobiernos municipales, sus alcances, límites y desafíos. Para alcanzar los objetivos propuestos, se ha utilizado un enfoque cualitativo y utiliza cuatro métodos: histórico-normativo, el deductivo, el filosófico del derecho y el sociológico jurídico para el análisis de la norma, la revisión doctrinaria y la determinación de alcances y desafíos tanto jurídicos como materiales del principio de autonomía. Los principales problemas que enfrentan los GADs, son una excesiva burocratización, corrupción latente, y falta o reducción de presupuesto, lo que afecta o limita el ejercicio

público, en las esferas administrativa, normativa y política, inestabilizando a la administración, generando desconfianza social y una falta de gobernabilidad por las necesidades insatisfechas. Lo que nos ha permitido concluir la necesidad de incorporar herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial para la contratación pública, el análisis de datos, atención al cliente, entre otros, qué podrían facilitar los trámites de la administración pública, así como combatir los actos de corrupción ante una mejor regulación informática.

PALABRAS CLAVES:

Principio de autonomía, administración pública, descentralización, municipios.

ABSTRACT:

This research conducts a study of the principle of autonomy, understood as the power of self-regulation that some levels of government have in the State, mainly as an effect resulting from a process of decentralization that has taken a strong apogee in this century. Thus, this research seeks to understand and analyze autonomy within municipal governments, its scope, limits, and challenges. To achieve the proposed results, a qualitative approach has been used, applying four methods; historical-normative, deductive, philosophical, and sociological legal for the analysis of the norm, the doctrinal review, the determination of scope, and the challenges both legal and material of the principle of autonomy. The result of the investigative process considers that the main problems faced by the GADs are excessive bureaucratization, latent corruption, and lack or reduction of budget, which affects or limits public exercise, in the administrative, regulatory, and political spheres, destabilizing the administration, generating social distrust and a lack of governability due to unsatisfied needs. This has allowed us to conclude the need to incorporate technological tools such as artificial intelligence for public procurement, data analysis, and customer service, among others, which could facilitate the procedures of public administration, as well as combat acts of corruption in the face of better computer regulation.

KEY WORDS:

Principle of autonomy, public administration, decentralization, municipalities.

1. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de los gobiernos autónomos descentralizados, se puede rastrear en la historia de muchos países, especialmente en aquellos que han enfrentado procesos de

conflicto interno o de lucha por el reconocimiento de la diversidad cultural y territorial. Para comprender la génesis de los gobiernos autónomos descentralizados se deberá remontar a su origen, específicamente en la civilización romana donde se crearon las primeras formas de administración del poder, con el objeto de gobernar a la población mediante el establecimiento de leyes impuestas por los gobernantes.

Seguido a ello, en América Latina también se evidenció la estructuración de municipios que se encontraban representados por un cabildo y este giraba en torno a un alcalde mayor o gobernador. La función principal de los cabildos se basaba en torno al ámbito legislativo, encargándose además de diversos asuntos de relevancia a nivel de la comunidad local. La época colonial y republicana replicaron los modelos españoles y aunque la Independencia cambió de autoridades en el Gobierno, la forma de administración se mantuvo igual.

En Ecuador, antes de la creación de los gobiernos autónomos descentralizados, se tenía una estructura centralizada donde la toma de decisiones y la administración de los recursos se concentraban en el gobierno central. Esto dificultaba la participación ciudadana y la respuesta efectiva a las necesidades y demandas de las distintas regiones del país. En contexto, fue importante que Ecuador se replantea el traslado de competencias administrativas surgiendo la desconcentración y la descentralización del poder ejecutivo.

En el marco de este proceso, se conformaría la personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de las competencias sobre la figura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y por lo mismo, se ha otorgado a las regiones una mayor autonomía y capacidad de decisión en relación con su propio gobierno. El proceso de cambio de municipios a GAD implicó la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En este sentido, se buscó fortalecer la capacidad de estos, para proveer de servicios públicos lo que permitiría que las regiones puedan gestionar a nivel local su territorio, recursos y necesidades de forma más eficiente y efectiva, así como promover la participación ciudadana, la transparencia, la eficiencia y la toma de decisiones más cercanas a las necesidades y demandas de la población.

Para que exista un cumplimiento eficiente -o lo más efectivo posible- se requiere una autonomía que permita desarrollar planes concretos dirigidos a las localidades, atendiendo a sus diferencias culturales, económicas, ambientales, sociales, sus recursos naturales, demografía y problemas que atender. Así se podrá partir de la premisa, en la

descentralización ha sido un proceso gradual, donde se han otorgado cada vez mayores competencias a los gobiernos locales y regionales. En otros casos, ha sido un proceso más abrupto, como resultado de acuerdos políticos o procesos de negociación.

En contexto, haciendo uso del método histórico-normativo aplicada a la norma constitucional se revisará el proceso de evolución de la descentralización en Ecuador hasta llegar al desarrollo de la autonomía que tienen los gobiernos autónomos descentralizados, explicando en conjunto los límites estructurales y de control. A través del enfoque deductivo se establecerá un razonamiento lógico para la doctrina de conceptos y los desafíos al que enfrenta la administración. Finalmente, con la filosofía y la sociología jurídica se determinará la participación de los entes del Estado que regulan el control de la administración pública, para observar el progreso de los gobiernos locales que fueron abriendo paso a un sistema autonómico; se explicarán los límites a la autonomía, el avance nacional y una herramienta posible para implementar en la administración pública que disminuya los problemas que enfrenta actualmente.

Este estudio se encuentra respaldada por una serie de fuentes legales y documentos de suma relevancia. Siendo fundamentales para comprender y aplicar este principio en el contexto ecuatoriano. Es menester partir por resaltar la importante participación de la Constitución de la República del Ecuador pues dentro de ella se establecen bases para la autonomía, competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Seguido de este anterior, tenemos al Código Orgánico Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) que sirvió de pieza angular, otorgando información sobre la organización territorial y demás disposiciones detalladas sobre sus recursos, competencias y funcionamiento.

Hay que destacar la doctrina de organismos internacionales que otorgaron un mayor margen de datos para comprender la esencia de la descentralización y la autonomía municipal como principios de gobernabilidad democrática, conjuntamente de reglamentos, normativas municipales, literatura jurídica y académica que proporcionaron un análisis y perspectivas adicionales.

La investigación se limitó a ciertos criterios de exclusión que limitan la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como el gobierno central, puesto que la Constitución de Ecuador y demás leyes han establecido competencias exclusivas correspondientes para este nivel, así como competencias concurrentes para los GADS, por esta razón no pueden ejercer competencias exclusivas del gobierno central, ni mucho

menos interferir en su pleno ejercicio. Ligado a lo anterior se encuentran los Municipios, debido a que, pueden influir en las acciones y decisiones que sean tomadas por los GADS. La relación entre los ministerios y los Gobiernos Autónomos Descentralizados es un tema muy complejo y su naturaleza puede variar dependiendo de las circunstancias.

Otro factor que incide son las empresas públicas en Ecuador que a menudo están bajo el control y la influencia del gobierno central, limitando la autonomía de los GADS en su gestión o en la toma de decisiones relacionados con estas empresas en sus territorios. Generando situaciones en las que los GAD se ven excluidos de la regulación y toma de decisiones de empresas públicas, afectando su capacidad para ejercer plenamente autonomía.

2. DESARROLLO

Evolución de los GADs municipales en Ecuador

Un Estado social de derechos y justicia social, no puede materializarse sin que los órganos gubernamentales se encuentren estrechamente relacionados con la realidad de las comunidades o regiones que administran, y esto no sería posible, si solo el Gobierno Central tuviera el control de todas las facultades que la sociedad exige, por ello, Ecuador se ha organizado territorialmente a partir de un sistema desconcentrado y descentralizado.

De lo manifestado, surge la importancia de retrotraerse en el tiempo y partir de un breve análisis general, de los aspectos más importantes para la construcción histórica de los GADs en Ecuador. Un evento relevante en el estado ecuatoriano suscita en el año 1830 con la entrada en vigor de la primera constitución, donde se plasmaría la existencia de los primeros concejos municipales en cada provincia, al respecto Serrano opina que “se habla de la existencia del Municipio y también podemos darnos cuenta de que el alcance que tiene ella es reducida” (Serrano, 2016, p. 373), es decir, la base de la organización para la municipalidad se encontraba muy limitada por ser un artículo incipiente que carecía de una mejor organización, una casi inexistente eficacia en cuanto al manejo de las municipalidades, sus formas de planificación y distribución de competencias

En la línea argumentativa, la distribución de la administración en los gobiernos autónomos descentralizados, se caracterizan por tener una diferente circunscripción territorial unas de otras, dicho esto, el origen de la fragmentación de los distintos niveles de organización en el territorio nacional ecuatoriano, se daría con la llegada al poder de Vicente Rocafuerte, periodo donde se crea la segunda Constitución Política del Ecuador en el año de 1835, estableciéndose así la Ley de División Territorial, lo que ratificaría “la

tradicional división político administrativa, que, con algunos cambios, especialmente en lo institucional, se mantiene hasta la actualidad” (Suing, 2019, p. 1002).

Posteriormente, en 1851, en la Constitución Política del Ecuador dentro del artículo 98 capítulo XVII se establecería por primera vez el régimen municipal, donde las municipalidades se instaurarían en “todas las cabeceras del cantón donde puedan establecerse. Leyes especiales arreglarán todo lo relativo al régimen municipal.” (Constitución Política [CPE], 1851), esto llegaría a constituir un gran avance en el desarrollo de la distribución del poder territorial, no obstante, allí se ralentizaría su paso, para los siguientes años no existiría otro avance relevante en el desarrollo de las municipalidades.

En la Constitución del año 1861, los municipios debían estar sujetos a las disposiciones normativas. También se llegó a plantear que aquellas parroquias donde no exista una municipalidad deberán estar “sujetas a los acuerdos de la del cantón” (Constitución del Ecuador [CPE], 1861). Adicionalmente, se emitió una normatividad que permitía regular “el funcionamiento de los Municipios y además se fija en forma determinante de que existirá concejos a nivel provincial, cantonal y parroquial” (Serrano, 2016, p. 375). Un aspecto relevante en la Constitución Política del Ecuador de 1906 se fija en el artículo 114, el cual manifiesta lo siguiente:

Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Jueces competentes respectivos (Constitución Política del Ecuador [CPE], 1906).

Aquí se configura una independencia de la municipalidad, ya que no necesitará de la intervención del poder estatal, esta independencia se encontraba regida en los preceptos generales establecidos en la Constitución. Más adelante en la Constitución de 1929 se establecerían las “municipalidades autónomas” (Suing, 2019, p. 1002). En 1979 se “reconoce la plena autonomía de los gobiernos provincial y cantonal y la facultad legislativa para crear modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Suing, 2019, p. 1003).

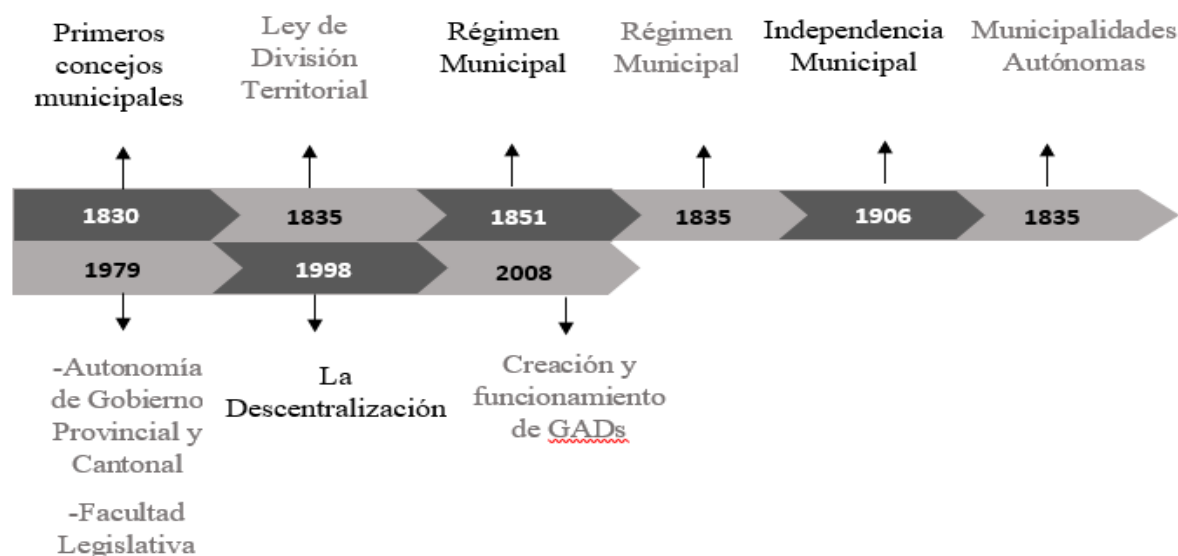
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador se configuran en la Constitución Política del Ecuador de 1998, la cual implementó a la descentralización como un principio fundamental del Estado ecuatoriano, siendo el primer paso a la

generación y conformación de niveles de gobierno con competencias exclusivas y concurrentes, de hecho, en el artículo 45 se menciona que el municipio “funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa” (Constitución del Ecuador [CPE], 1998). Sin embargo, fue con la Constitución de 2008 que se fortaleció el concepto de descentralización y se estableció el marco constitucional y legal, como principio, para la creación y funcionamiento de los GAD.

En este orden de ideas, es importante partir de la descentralización como el elemento dinamizador de la autonomía que en el caso específico del Ecuador busca fortalecer la participación ciudadana, promover el desarrollo local sostenible y mejorar la calidad de vida de la población, donde es importante considerar los desafíos pendientes de este, en términos de capacidad institucional, asignación de recursos y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Figura 1

Evolución de los GADs municipales en Ecuador



Nota. Evolución histórica del régimen municipal según las constituciones ecuatorianas que muestran el proceso de adquisición de autonomía y descentralización de los municipios.

Descentralización en el Ecuador.

Para un mayor entendimiento de la génesis, dinámica y naturaleza de la autonomía, es importante, analizar a la descentralización, como el resultado de un proceso mediante el cual se ejecuta un ejercicio de transferencia de poder, facultades y responsabilidades, desde el nivel central del gobierno hacia los gobiernos locales, desde una arista de promoción y fomento a la participación ciudadana, autonomía local y desarrollo equitativo y sostenible en todo el país a nivel sectorial, esta idea es apoyada

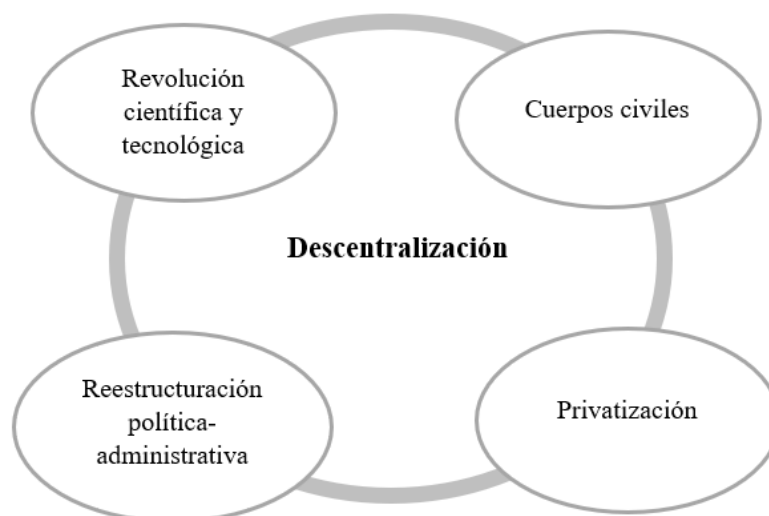
por Montaña (2013, p. 57) al establecer que la descentralización ayuda a “llegar con poder y medios efectivos, lo más cerca posible de la población necesitada de atención mediante los servicios y las obras públicas”.

Aunque en un inicio la descentralización no se estableció para impulsar los aspectos económicos, Montecinos (2005, p. 77) estos “espacios de distribución del poder han sido aprovechados por distintas instancias del gobierno subnacional para hacer frente a las situaciones objetivas de la crisis económica y lograr mayor eficacia en sus actuaciones”.

La descentralización en el Ecuador se presenta como una respuesta del cambio de la antigua estructura central del poder por parte del Estado, “el proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa” (Borja, 1984, pp. 12-14). El desarrollo de circunstancias genéricas en los países Boiser las clasificó en:

Figura 2

Circunstancias del proceso de descentralización.



Nota. Representa el contexto de los factores que confluyen durante el proceso de descentralización de un Estado a partir del estudio de Boisier (1990, pp. 3-12).

En un simposio realizado por FLACSO (2017), se analizó que la descentralización ecuatoriana se divide en dos periodos: la primera va desde 1998 hasta 2006, donde se mantuvo una política neoliberal, inestable, con mano en la dictadura, miles de protestas ante una clara imposición de representantes que al ganar las elecciones nunca ejercían sus funciones, y otra desde 2007 hasta 2017, caracterizado por la época del boom del petróleo y por la economía en alza. El punto de inflexión en ambas fueron las ideologías políticas

contrapuestas que transformaron al país (FLACSO Ecuador, 2017).

En la Constitución de la República de 2008, donde se consideró a la descentralización como principio, se hace un evidente reconocimiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como instancias de gobierno local y a través de cuatro niveles de gobierno: regional, provincial, cantonal y parroquial.

Una apreciación de las características fundamentales de la descentralización, radica en la transferencia de competencias y recursos, acción que genera la responsabilidad de estos niveles de gobierno a gestionar y administrar los asuntos de interés local en sus respectivas competencias y jurisdicciones, entre las principales la de planificación y ordenamiento territorial, el desarrollo económico y social local, la gestión ambiental, la prestación de servicios básicos, promoción de la participación ciudadana y la gestión del patrimonio cultural, entre otros; estos a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. Así, una descentralización mejor organizada se puede ver reflejada en las ciudades de Quito y Guayaquil donde cada vez el Gobierno Central tiene menos peso dentro de los GADs, consecuentemente a esto deviene que la ciudadanía puede involucrarse más en cuanto al control, supervisión y participación en decisiones de inversiones del gasto público mediante sus representantes (FLACSO, 2017).

La autonomía como garantía de gestión local y seccional.

Como punto de partida, la autonomía que tutela a los Gobiernos Autónomos Descentralizados les otorga la competencia de ejercer el gobierno y la administración de sus respectivas jurisdicciones de manera independiente, dentro de los límites y facultades establecidos por la Constitución y la ley, de esta manera la autonomía, al igual que la descentralización, ha sido el resultado del cambio evolutivo en cuanto a las diversas formas de administrar el poder estatal en la historia ecuatoriana; para Vargas (2019, p.88) “La descentralización pretende dotar a los gobiernos locales de autonomía administrativa”.

En concreto, la autonomía a la que se refiere en esta investigación debe de encontrarse sujeta a cuatro esferas que la tutelan y permiten ser ejercida, en contexto, esta se encuentra respaldada y garantizada en la Constitución de la República del Ecuador, instrumento jurídico que reconoce a los GAD como instancias de gobierno local, abastecidos de principios y mecanismos para su funcionamiento. Al respecto, es menester entender las cuatro esferas de la autonomía de los Gobiernos autónomos descentralizados

en el ejercicio de sus competencias exclusivas a nivel municipal que son: la autonomía política, administrativa, financiera y normativa.

Tabla 1

Autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Autonomía política	Autonomía administrativa	Autonomía financiera	Autonomía normativa
Las acciones se encuentran reguladas bajo el diseño de las autoridades locales mediante elecciones democráticas como sus alcaldes y concejales, quienes son los encargados de tomar decisiones y representar los intereses de la población local.	Los GADs tienen la capacidad de administrar y gestionar los recursos y servicios públicos en sus circunscripciones territoriales. Esto implica la planificación y ejecución de políticas, la gestión de los servicios básicos, el ordenamiento territorial, y demás competencias atribuidas a la administración local.	Permite que los GADs tengan la decisión propia en el manejo de sus recursos financieros, así, dentro de esta facultad tienen la capacidad legal de recaudar impuestos, tasas y contribuciones en su jurisdicción, recibir transferencias económicas del gobierno central, con la discrecionalidad de la utilización de los recursos.	Los GADs tienen la facultad de emitir ordenanzas y reglamentos conforme sus competencias, lo que les permite adaptar las normas y regulaciones a las necesidades y características específicas de su territorio.

Nota. Explicación del significado Y contenido de cada esfera del principio de autonomía en los gobiernos autónomos descentralizados [GADs].

De lo expuesto, la autonomía de los GADs tiene como objetivo promover la participación ciudadana, fortalecer la toma de decisiones a nivel local y garantizar un gobierno más cercano a la población a través de los gobiernos representativos, así, se deberá considerar que pese, a esta aparente libertad de gobierno seccional, la autonomía no es absoluta, ya que los GAD deben ejercer sus funciones dentro del marco constitucional y legal. Se concurre también a la existencia de “autonomías provinciales o regionales con descentralización política, sin lugar a duda, las propuestas se encaminan a la creación de mini-estados autogobernados mediante parlamentos, autoridades y jueces autónomos” (Burbano, 2003, p. 20).

Autonomía Municipal

El accionar de los GADs municipales en relación con sus competencias constitucionales y legales, responden a la autonomía de la cual se encuentran tutelados, donde sus accionar se refleja en sus actuaciones la autonomía municipal es la “capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia, o sea, en él radica la clave de la mayor o menor dependencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines” (Hernández, 2014, p.92). La potestad administrativa recae sobre los municipios dotándoles el libre ejercicio de su poder; utilizando las

competencias, así como las atribuciones asignadas considerando su jurisdicción territorial. Según expertos en el Derecho municipal “la autonomía municipal puede ser objeto de una doble clasificación. Por una parte, la autonomía municipal absoluta y por otra, la autonomía municipal relativa” (Ortiz, 2016, p. 11), la misma que la podemos esbozar de la siguiente manera:

Autonomía Municipal Absoluta

Tabla 2

Planos de la Autonomía Absoluta

Perspectiva institucional	Dicho plano se enfoca principalmente en el poder que recae en la institución municipal, lo cual le permite ejercer el poder dotado o a su vez ejercer las facultades; las mismas serán limitadas o reguladas por estatutos propios.
Perspectiva política	Se centra en el poder que tiene el Municipio para desarrollar su vida o participación en entornos públicos.
Perspectiva económica	Hace alusión a que el Municipio será quien se encargue de su estabilidad económica; es decir, que este tiene la facultad para dirigir, ordenar y administrar sus recursos; adoptando la responsabilidad absoluta.
Perspectiva administrativa	Se centra en que, los municipios tienen la suficiente autonomía y facultad para la creación u organización de programas eficientes para la ejecución de su administración; permitiendo cubrir las necesidades existentes.

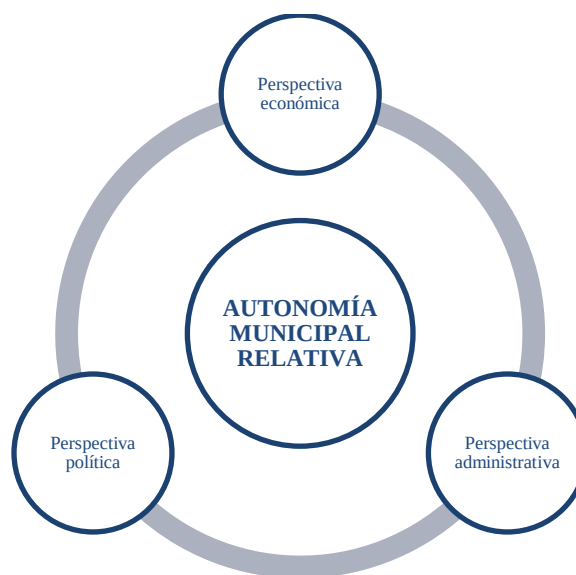
Nota. Perspectivas encontradas en la autonomía absoluta a partir del estudio de la Autonomía Municipal: Análisis Comparativo entre La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana de Ortiz (2016).

Autonomía Municipal Relativa

Varios expertos han establecido una conexión entre este grupo y el anterior debido a que comparten una gran similitud en términos de esencia o forma de aplicación de las dimensiones analizadas. No obstante, se establece una diferencia cuando ciertas perspectivas son limitadas o restringidas.

Figura 3

Perspectivas de la Autonomía Municipal Relativa



Nota. Contemplan tres perspectivas de la autonomía relativa Dentro de las competencias municipales.

En el caso de las municipalidades, se puede colegir la existencia de una autonomía relativa o restringida; por cuando no existe la aplicación de la dimensión institucional; sin embargo, cuentan con la facultad de dictar ordenanzas; esto como consecuencia de que en el territorio nacional se encuentra vigente una carta constitucional que limita los poderes y potestades dotadas a la administración pública. Es de esta manera como, se ha podido describir la actuación de la garantía de la autonomía.

Los límites de la autonomía municipal

El poder del Estado no puede tenerse como una hoja en blanco. Es imprescindible que para cada facultad gubernamental exista un control y restricción que le acompañe para evitar la arbitrariedad, discrecionalidad y desenfreno. Este poder no se reduce a la coerción como herramienta sancionadora del Estado, sino que se ve influenciado por otros elementos exógenos.

Para ello, se debe considerar que la administración gubernamental seccional se ejerce a través del poder de las autoridades electas democráticamente, así, se puede caracterizar a esta como la existencia de una jerarquía donde la autoridad máxima no es una fuente, sino que dirige y los eslabones inferiores permiten el funcionamiento correcto por lo que se relacionan necesariamente entre ellos, en contexto, “estos conjuntos no consisten en una homogenización sino más bien en un juego complejo de apoyos que adoptan los diferentes mecanismos de poder unos sobre otros permaneciendo sin embargo

en su especificidad” (Foucault, 1980, p.21), lo que demuestra que la parte orgánica de una administración se complementa y actúa conforme a este principio como un conjunto, entendiendo que autonomía no significa aislamiento, pues se requiere la coordinación con otros entes estatales y la misma sociedad civil en sus diferentes microestructuras y esto no resta la amplitud del principio en análisis, sino que forma parte de su ejercicio conforme sus competencias.

Así también, hay hechos que detienen la actividad autónoma acorde con la coyuntura nacional, debido a que, aunque sean gobiernos descentralizados, siguen vinculados al gobierno como poder estatal. De esta forma se explican dos de los mayores límites que presenta la autonomía: i) las competencias que la normativa otorga; y, ii) la financiación.

i) Las competencias que la normativa otorga

Dentro de las competencias normativas podemos referirnos a las siguientes:

La ley y la Constitución

El límite predominante en el derecho público recae en el ordenamiento jurídico. La autonomía está enmarcada en la constitucionalidad y legalidad. Aunque un órgano municipal puede desempeñar sus atribuciones de la forma en la que crea mejor para el interés colectivo, no puede negarse a aceptar una potestad que se le está delegando ni extralimitarse en sus funciones. La Constitución como norma suprema, el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico Administrativo y demás que por especialidad los regule, conforman la tutela que protege y limita la autonomía municipal.

En efecto, las leyes proporcionan un fundamento que rige el funcionamiento, la organización y la administración de los municipios. Lo podemos palpar en el establecimiento de procedimientos para la elección de autoridades municipales, creación y posterior aprobación de los presupuestos, la rendición de cuentas, la contratación pública y demás puntos clave de la gestión municipal. Afianzando su correcta operatividad, dotándolos así de eficiencia, transparencia y que su actuación se encuentre enmarcada de acuerdo con la ley.

Las competencias de los GADs municipales, son el resultado de la legalidad y la institucionalización del ordenamiento jurídico de cada estado, en el Ecuador, es importante precisar cuáles son las atribuciones específicas de los municipios. La

competencia “es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer (...) da así la medida de las actividades que de acuerdo con el ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo” (Gordillo, 2013, p.167).

La competencia, acarrea atribuciones y poderes que tienen los municipios para ejercer su autogobierno como en las decisiones adoptadas en relación con los asuntos locales, así, “La competencia es la excepción, la incompetencia la regla” (Marienhoff, 1965, p. 249), entendiéndose que la facultad de los gobiernos autónomos está enmarcada en lo que la ley expresa y pese a su autonomía, no puede traspasar dichas fronteras señaladas. Aquello permite que no exista duplicidad de funciones entre más de un órgano y no se generen conflictos al respecto dentro de la administración, lo que como efecto colateral contribuye a direccionar mejor el presupuesto en proyectos enfocados a ciertos aspectos concretos.

Los municipios representan al gobierno local, lo que los vuelve la instancia estatal más cercana a la población para aumentar el contacto directo con las necesidades y demandas de la comunidad. Esto les da la capacidad de tomar decisiones y llevar a cabo acciones que respondan a las necesidades específicas de cada localidad. En la estructura orgánica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se precisan tres funciones que pueden ser consideradas como una analogía de las funciones estatales. Estas funciones abarcan: La legislación, fiscalización y normativa; la administración y ejecución; y la participación ciudadana y control social.

Partiendo desde la función legislativa se debe tener presente que el concejo municipal es el cuerpo colegiado que “es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les reconoce la Constitución a los GADS municipales” (Nagua, 2019, p. 1012). Este se encuentra compuesto por concejales elegidos democráticamente, es decir, mediante votación popular y presidido por el alcalde. Este concejo tiene la responsabilidad de ejercer la facultad legislativa otorgada por nuestra carta fundamental ecuatoriana, dicha facultad se concreta en la emisión de ordenanzas municipales, que van más allá de las regulaciones tradicionales, pues, son instrumentos normativos que desarrollan las competencias exclusivas asignadas a este nivel de gobierno.

En cuanto a la función de fiscalización, el Concejo tiene la atribución para recibir denuncias presentadas contra el alcalde, sus funcionarios y a su vez los propios miembros del concejo, constituye un mecanismo de control político, independiente del control

gubernamental sobre la gestión de recursos. Resulta menester comprender que ninguna administración independientemente de que goce de autonomía está exento del control de la Contraloría General del Estado.

Ulterior a ello, la función de administración y ejecución establece que la máxima autoridad administrativa del GAD es el alcalde, teniendo la potestad de designar a las demás autoridades y funcionarios que conforman la administración municipal. La composición de la administración dependerá de la reglamentación orgánica de cada municipio, tomando en consideración la magnitud de la administración, es decir, los recursos económicos que disponga y el tamaño de la población “los departamentos imprescindibles son de planificación, sindicatura, secretaria general, financiera, administrativa, de servicios públicos y de obras públicas” (Nagua, 2019, p. 1013).

La función de participación ciudadana y control social, se ha visto beneficiada gracias a la evolutiva introducción de transparencia a nivel nacional juntamente con los exitosos procesos participativos implementados por los GADS, adicional aquello, se ha incorporado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización una función adicional que aún no se ha instaurado de manera sólido a nivel institucional, excepto en casos como el Consejo de Planificación, requerido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y la Constitución. “otras alternativas, fruto de iniciativas y experiencias locales pueden ser las asambleas y parlamentos cantonales, espacios amplios de participación social” (Nagua, 2019, p.1014). Se puede inferir que las competencias de los gobiernos municipales pueden ampliarse a medida que avanza el proceso de descentralización del gobierno central.

Tabla 2

Configuración de la competencia

Facultad Normativa	Las diversas herramientas normativas permiten a los GADs ejercer su autoridad de manera efectiva y garantizar el adecuado desarrollo y funcionamiento de sus circunscripciones.	Los GADs tienen la facultad de emitir normas generales a través de instrumentos como ordenanzas, las cuales son dictadas por las autoridades locales en el marco de sus competencias.
Facultad Tributaria	La asignación presupuestaria aborda: i) los recursos otorgados por el Ejecutivo; y ii) los recursos internos a través de tasas o contribuciones especiales, siempre y cuando estén vinculados a un interés público o general dentro de la jurisdicción municipal.	Los ingresos recaudados por los GADs provenientes de las parroquias rurales, al menos la mitad debe ser reinvertida en dichas zonas, mientras que el remanente debe ser asignado en función de las necesidades y población de los territorios que requieran atención.

Obras públicas: Tránsito, transporte y seguridad vial	Los GADs tienen la responsabilidad de mantener en buen estado las vías de transporte, regular el flujo vehicular en línea con los objetivos de desarrollo sostenible, y promover una cultura de seguridad y tránsito.	Es la más visible de la manifestación del poder gubernamental e influye en la percepción general de la población.
--	---	---

Nota. Se presentan las competencias que más impacto o reconocimiento tienen dentro de una localidad o jurisdicción en los GADs en Ecuador conforme con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

ii) La financiación

La autonomía financiera es el único mecanismo que permite a los GADs municipales asumir el rol que les impone la ley y lograr el progreso local. Es por este motivo que se establecen, formas locales de recaudación de impuestos. Así, desde el punto de vista presupuestario, el objetivo es garantizar la seguridad económica de la ciudad a través de un sistema eficiente de remesas de la renta local, que en el caso concreto de los GADs municipales del Ecuador pueden gestarse a partir de la generación y establecimiento de ingresos como se detalla en la figura siguiente:

Figura 4

Tipos de Recursos Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



Nota. Se exponen los recursos de financiación que permiten la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados en esta dimensión como establece el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización.

Factores que comprometen la correcta ejecución de la autonomía municipal

- *La corrupción*

Uno de los grandes desafíos a superar es la corrupción, debido a que, es visualizado como un fenómeno social que se ha venido arrastrando a lo largo del tiempo y se ha intensificado en las últimas décadas a nivel gubernamental. Siguiendo con esta línea de análisis, existen circunstancias actuales que reflejen la situación real de la sociedad; según investigaciones, el Ecuador para 2022 ocupaba la quinta posición de los países sudamericanos con los índices más altos de corrupción, alcanzando el primer lugar Venezuela (CNN Español, 2023); estos hechos afectarían sin lugar a duda a la administración pública y la autonomía podría ser una causa sinérgica de un incremento de estas actividades, cuando la ley no clarifica o no aplica sus regulaciones a las municipalidades, las cuales se extralimitan en el poder que se les ha conferido o cuando los entes de control fallan como la Contraloría General. Aquello trae como resultado:

1. Mal funcionamiento del órgano administrativo.
2. Inestabilidad municipal.
3. Desconfianza social.
4. Vulneración al autogobierno responsable.
5. Afección a la gobernabilidad.

Ante este escenario, es inevitable considerar esta como la realidad latinoamericana: los gobiernos son propensos a la corrupción, por lo tanto, es evidente que no basta con la norma, se requieren herramientas para evitar una autonomía desenfrenada y es aquí donde la tecnología puede proporcionar grandes ventajas. En este contexto, por ejemplo, dentro de la contratación pública, donde se puede focalizar más los actos de corrupción, por el manejo de fondos públicos, han aparecido herramientas de inteligencia artificial como Bidgely Utility o Tender Intelligence que realizan comparaciones automáticas entre propuestas, recogen y analizan múltiple información (scouting) y eliminan así una fase del proceso en el que podría presentarse este fenómeno, además de simplificar el procedimiento, por lo que cada municipio puede seleccionar aquellos que más convengan a sus intereses públicos.

La autonomía de un gobierno local no es un mero principio, adicionalmente es una garantía por su utilidad, puesto que las autoridades administrativas pueden elegir las mejores opciones que respondan a las problemáticas que enfrentan día a día acorde con

sus circunstancias y mientras más limiten su propia actuación y la vuelvan más eficiente en uso de su autonomía administrativa, mayor será la transparencia futura. La tecnología a largo plazo puede reducir costos de la administración y puede servir como una solución paralela al siguiente punto.

- ***La burocratización excesiva***

Resulta sustancial hablar sobre la autonomía administrativa cuando se habla de la burocratización excesiva desde el concepto que emite el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de La República “Belisario Domínguez” (2008) al decir que la autonomía administrativa es aquella garantía otorgada legalmente a un órgano o institución con el objetivo de cumplir de manera independiente sus funciones en un autogobierno. Es decir, que, en el ámbito administrativo, la autonomía permitirá gestionar y hallar soluciones a problemas o asuntos de carácter propio de la institución, únicamente posible por medio de su personal.

En la administración pública de los gobiernos autónomos descentralizados se manifiesta un fenómeno dentro de la legislación ecuatoriana conocida como la burocratización, para varios autores, anteriormente la tendencia del modelo administrativo que se siguió fue la teoría de la burocracia de Weber; lo que permitiría que actualmente se siga una normativa sobre regulada basada en una formalidad del derecho administrativo (Riera & Garza, 2022). La burocratización se origina tras la imperiosa necesidad de evidenciar transparencia de las instituciones referente a su administración autónoma como en su gestión financiera buscando dirimir los índices de corrupción entre los servidores públicos.

He aquí dónde aparece la inteligencia artificial como un gran salvador, ya que podría disminuir el tiempo de espera y reducir gastos de personal burocrático. Algunos ejemplos de estas innovaciones son los chatbots conversacionales que podría reemplazar la atención al cliente presencial, suprimiendo la restricción de los horarios de oficina, para ciertos asuntos pese a que la mayoría de las personas prefiere una interacción física aún, aplicación de Big Data como Apache Hadoop, Blockchain (validación de grandes cantidades de datos hiperconectados) o aplicaciones predictivas como Jurimetría (Concepción Campos).

- ***La gestión del presupuesto***

El presupuesto es básico para que un municipio pueda completar sus funciones a

cabalidad y conforme los principios constitucionales y legales que le son propios en su administración que son evaluados a través del sistema de gestión financiera.

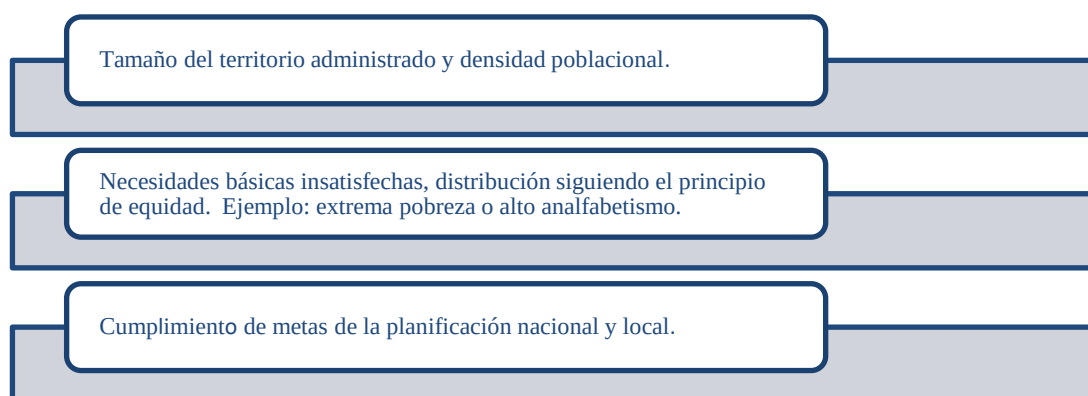
La tardanza en el pago y una distribución errónea atenta contra dicha garantía. El mismo ente en 2021 había advertido que “heredó una deuda con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) por USD 775,5 millones” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021, p.1). De esto se infiere una premisa fácilmente: más crisis (política o económica) menor autonomía, pues si no se tienen recursos para cumplir las obligaciones, no podrán realizarse integralmente, aunque se tenga la voluntad para ello.

Como ejemplo de esta situación, en 2023, la asignación a los GAD municipales incrementó en 65,05 millones de dólares americanos por concepto de las nuevas conferencias transmitidas especialmente de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, devolución de IVA y otras atribuciones de patrimonio y cultura acorde con datos oficiales del Ministerio de Finanzas, ampliando las capacidades de los GADs municipales y con ello, ejecutando su autonomía. Lo cual recae en la lógica material de que si no existe autonomía financiera difícilmente se concrete la autonomía en el resto de las dimensiones.

En todo caso, la gestión del presupuesto internamente también determina el avance exitoso o el estancamiento de una región, bajo ciertos criterios que se detallan a continuación:

Figura 5

Criterios de asignación del presupuesto a municipalidades



Nota. Criterios establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización para distribuir equitativamente y con objetividad las asignaciones presupuestarias.

La autonomía les da facultad de crear una organización propia y las de la libre

contratación de su talento humano, tanto es así, que el mayor gasto (o uno de los más altos) en todos los municipios ecuatorianos son el pago del personal según con sus informes del presupuesto devengado.

3 APLICACIONES PRÁCTICAS

El principio de autonomía en sus tres dimensiones permite establecer bases para la descentralización. En Ecuador aún no se ha formado un gobierno autónomo regional, el cual podría crearse siguiendo los parámetros antes expuestos en la investigación y previniendo los defectos encontrados en los entes actuales.

Pone en perspectiva los problemas que enfrenta la administración pública en cuanto a su autonomía y aquello influye en las autoridades políticas que deben reajustar el modelo de gestión para concretar este principio conforme con la voluntad del legislador que lo normó, limitando una mera arbitrariedad del Estado en su actuación.

Este trabajo contribuye a actualizar a la autonomía, ya no solo con el uso de talento humano, sino también tecnológico para reducir los índices de corrupción y automatizar los procedimientos en los que los GADs son competentes. El uso de herramientas como la inteligencia artificial y mejores mecanismos de transparencia deben aparecer en la nueva realidad local de manera urgente.

4 CONCLUSIONES

Del estudio realizado se ha podido concluir, que el principio de autonomía municipal se configura en la potestad que tienen los GADS, para el libre y responsable autogobierno razonable y legítimo de administración seccional pública por competencias, las mismas que deben ser ejercidas en base a cuatro dimensiones que comprende la autonomía como son la: administrativa; política; financiera; y, normativa. Permitiendo de esta manera, gobernar dentro de su circunscripción territorial, en base a necesidades propias de cada localidad, sin que esto exima el control gubernamental que el estado central está facultado a realizar.

La gobernanza efectuada por los GADs municipales, debe obedecer a la satisfacción de los administrados, es por esto, la importancia del involucramiento y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de estas instituciones gubernamentales en el marco de sus competencias, ya que de aquí radica la satisfacción del servicio prestado por estas, y el cumplimiento de sus funciones constitucional y legalmente consignadas, esto, en respuesta a una eficiente y eficaz prestación de servicios

públicos, en cumplimiento a planes, programas y políticas previamente diseñadas a nivel macro, meso y micro estatal.

Los desafíos que enfrentan actualmente los GADs municipales, se encuentran plenamente marcados, bajo los siguientes factores: **i) deficiente asignación y gestión presupuestaria.** – por cuanto, limita el accionar de la administración y el desarrollo de una correcta gestión, donde es importante considerar que uno de los factores negativos visualizados son la consignación de nuevas competencias (descentralización) sin la asignación presupuestaria suficiente para sostener dicha competencia, mermando la autosustención de los municipios; **ii) burocratización excesiva.**– en este sentido se ha generado una cultura de excesivos trámites y documentos que se deben cumplir previo a obtener un resultado por parte de la administración, factor que obedece una inquisitiva regulación y sanción del órgano de control gubernamental y la inadecuada regulación o reglamentación de procesos sin verificar una eficiente gestión de la calidad documental; y, **iii) la corrupción.**– uno de los factores históricamente más difíciles de combatir, el riesgo latente se circunscribe a los procedimientos de contratación pública, donde el comprometimiento de recursos estatales se encuentran a merced de procedimientos plenamente manipulables y maleables por como se encuentran estructurados en su configuración legal y técnica, donde se vuelve inminente la voluntad administrativa y política de los niveles estatales superiores a reglar los procedimientos de manera más rígida y la correcta prosecución y sanción de delitos en contra de la administración pública.

La administración pública afronta actualmente con un reto enorme, esto es, el adoptar mecanismos que permitan automatizar y digitalizar los procedimientos administrativos en general, es por esto, que el Estado debe implementar los recursos necesarios para combatir los problemas principales de esta y que se encuentran detallados en los desafíos a enfrentar, a través de la implementación de herramientas de Inteligencia Artificial (IA) que permitan la simplificación de procedimientos, la transparencia de estos y los resultados que se puedan obtener. En contexto la aplicación de estas herramientas que coadyuvan a un ejercicio eficiente de la autonomía que gozan los GADs municipales.

FINANCIACIÓN

Los autores no recibieron financiación para la presente investigación.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

En concordancia con la taxonomía establecida internacionalmente para la asignación de créditos a autores de artículos científicos (<https://credit.niso.org/>). Los autores declaran sus contribuciones en la siguiente matriz:

	Llugin A.	Layedra D.	Naranjo L.	Paredes M.
Participar activamente en:				
Conceptualización	X	X	X	X
Análisis formal	X			
Adquisición de fondos	X	X	X	X
Investigación		X	X	X
Metodología	X			
Administración del proyecto		X	X	X
Recursos		X	X	X
Redacción –borrador original	X	X	X	X
Redacción –revisión y edición		X	X	X
La discusión de los resultados	X	X	X	X
Revisión y aprobación de la versión final del trabajo.	X	X	X	X

REFERENCIAS

- Boisier, S. (1990). La Descentralización: Un Tema Difuso y Confuso. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, pp. 3-12. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8835/D-16920.00_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Borja, J. (1984). Descentralización: una cuestión de método. págs. 12-14. Obtenido de Revista Mexicana de Sociología: <https://doi.org/10.2307/3540344>
- CNN Español (2023, 1 de febrero). Los países de América Latina con los niveles más altos de percepción de la corrupción, según Transparencia Internacional. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/01/america-latina-paises-mas-corruptos-segun-transparencia-internacional-orix/>
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [COOTAD] (2019). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Modificado el 21 de abril de 2020.
- Concepción Campos (s. f.) 5 ejemplos de inteligencia artificial IA en la administración ¿presente o futuro? Masqleyes. <https://concepcioncampos.org/5-ejemplos-de-inteligencia-artificial-ia-en-la-administracion-publica-presente-o-futuro/>

- Constitución de 1851 [CPE]. (1850). Obtenido de <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1851.pdf>
- Constitución del Ecuador [CPE]. (1861). Obtenido de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1861.pdf
- Constitución del Ecuador [CPE]. (1906). Obtenido de <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1906.pdf>
- Constitución del Ecuador [CPE]. (1998). Obtenido de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Constitución Política de la República del Ecuador [C.R.E]. (2008). LEXIS/https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- FLACSO Ecuador. (2017, may). Balance de la descentralización en el Ecuador en el periodo 1998 a 2016, contexto político, económico y social y sus efectos en las transformaciones de la estatalidad [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1vXG-Wvh2fo&t=3299s>
- Foucault, M. (1980). El ojo del poder. El panóptico. (Trad. J. Varela & F. Álvarez.).[L'oeil du pouvoir] La piqueta, p. 21 <https://iedimagen.files.wordpress.com/2012/02/bentham-jeremy-el-panoptico-1791.pdf>
- Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. *Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo*, 8, p. 167 https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- Hernández, O. (2014). La Autonomía Municipal en el Constitucionalismo Latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 30, p. 92. Scielo. <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n30/n30a4.pdf>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez” (s.f.). *Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión*. Obtenido de Biblioteca Digital Senado: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1686/autono_gestion_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Marienhoff, M. (1965). *Tratado de derecho administrativo* (2.^a ed., Vol. 3B). Abeledo-Perrot, p. 249. https://msmaldonadoabogados.com/images/Lectura-3-marienhoff-TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_I-2.pdf

- Ministerio de Economía y Finanzas (2021, 26 de julio) Gobierno nacional ha pagado USD 481 millones a los GAD. Comparecencia de pagos. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/BP.-MEF.-Comparecencia.-AN.-Pagos-a-GAD.pdf>
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *Revista de Derecho*, 20, p. 57. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/426/421>
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. XXXI (39), p. 77. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>
- Nagua, J. (2019) El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Vo. LXIX, No. 275. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71842>
- Ortiz, A. (2016). Autonomía Municipal: Análisis Comparativo entre La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana. *Derecho Municipal*, p. 11. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2005/10/19_autonomia_municipal.pdf
- Riera, G., & Garza, D. (2022). Percepciones de las Burocracias en Ecuador sobre los Factores Endógenos que incluyen en el Desempeño de las y los Servidores Públicos de Cuenca, 2019-2021. *Revista Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8613628.pdf>
- Serrano, X. (2016). Evolución Histórica de la Municipalidad en el Ecuador. *Revista Jurídica de Derecho Público Tomo 1, Tomo 1*, pp. 373-375. Obtenido de <https://www.revistajuridicaonline.com/2009/08/evolucin-histrica-de-la-municipalidad-en-el-ecuador/>
- Suing, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69 (275-2), pp. 1002-1003. doi:<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71842>
- Vargas, L. (2019). Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Estudio de los GAD parroquiales rurales. Universidad Andina Simón Bolívar. p. 88. [Tesis de maestría] Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6694/1/T2901-MDACP-Vargas-Limites.pdf>