

ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL

FACULTAD DE CIENCIAS

**VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS Y
DIRECTRICES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE
COMPETENCIAS EN EL ECUADOR, DE LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE CUENCA, MANTA,
TENA, RUMIÑAHUI Y NARANJITO.**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
INGENIERA EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**

KARLA EMPERATRIZ ARIAS HINOJOSA

karlitaflaki@hotmail.com

PATRICIA ELIZABETH ORTIZ VÁSQUEZ

damo0706@hotmail.com

DIRECTOR: MAT. RAFAEL TIBERIO BURBANO RODRÍGUEZ

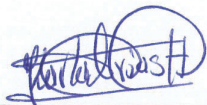
rafael.burbano@epn.edu.ec

Quito, abril 2017

DECLARACIÓN

Nosotras, Karla Emperatriz Arias Hinojosa y Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez, declaramos bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de nuestra autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que hemos consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

La Escuela Politécnica Nacional puede hacer uso de los derechos correspondientes a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.



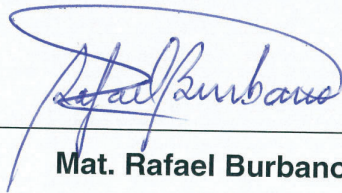
Karla Emperatriz Arias Hinojosa



Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por las Srtas. Karla Emperatriz Arias Hinojosa y Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez, bajo mi supervisión.



Mat. Rafael Burbano

DIRECTOR

AGRADECIMIENTOS

A Dios por cuidarme y guiarme todos los días. A mi madrecita Rita por su lucha constante cada día de su vida para sacarnos adelante a mis hermanos y a mí, siempre me ha apoyado incondicionalmente en todo momento de mi vida.

Y a mi amiga de tesis Paty que gracias a su apoyo, y conocimiento hicieron de esta experiencia una de las más especiales.

Al Mat. Rafael Burbano, director de tesis, por toda la ayuda brindada, durante el desarrollo de la misma.

Gracias a todas las personas que me apoyaron directamente o indirectamente en la realización de la tesis.

Karla Emperatriz Arias Hinojosa

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ser la guía de mi camino y darme la oportunidad de ver cumplir cada una de mis metas superando las adversidades que se me han presentado.

A mis padres, Héctor y Elizabeth, por ser el pilar de mi vida, que sin su apoyo y ánimo no hubiera logrado levantarme de cada caída y llegar a este momento. Así mismo a mis abuelitos por siempre estar presentes. A mi hermana Gabby, por ser quien ha soportado cada lágrima y sonrisa.

A mis hijos, Alejo y Cami, quienes me impulsan cada día a ser mejor.

A Karlita, con quien forjamos una gran relación de amistad y logramos llegar hasta el final de esta etapa.

Al Mat. Rafael Burbano por la ayuda brindada durante la realización de este trabajo.

A mis amigos y amigas, por su apoyo incondicional.

Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez

DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a Dios, por haberme permitido llegar hasta este momento tan especial en mi vida. A mis dos madrecitas queridas Rita y Rosita (+) quienes me supieron llevar por un buen camino enseñándome siempre el respeto, valores y la humildad, lo cual me ha ayudado a salir adelante en los momentos más difíciles.

A mis hermanos bellos que son el pilar fundamental en mi vida.

Karla Emperatriz Arias Hinojosa

DEDICATORIA

Este proyecto está dedicado a mis pequeños amores, Alejo y Cami, quienes con cada una de sus locuras dan color a mi vida y hacen que cada día se convierta en un arcoíris de emociones. No imagino mi vida sin ustedes.

Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez

ÍNDICE DE CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS	i
LISTA DE TABLAS	ii
LISTA DE ECUACIONES	iv
LISTA DE ANEXOS	v
RESUMEN	vi
ABSTRACT.....	vii
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL.....	1
1.1 Planteamiento del Problema	1
1.2 Objetivos de la Investigación	5
1.2.1 Objetivo General	5
1.2.2 Objetivos Específicos.....	5
1.3 Justificación del Proyecto	6
1.3.1 Justificación Teórica	6
1.3.2 Justificación Metodológica.....	6
1.3.2 Justificación Práctica	7
1.4 Hipótesis de Trabajo	8
1.5 Marco conceptual	8
1.5.1 Planificación	8
1.5.2 Desarrollo	10
1.5.2.1 Plan Nacional de Desarrollo	13
1.5.3 Ordenamiento territorial.....	14
1.5.3.1 Planes de Ordenamiento Territorial.....	17
1.5.3.2 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	19
1.5.4 Descentralización	20
1.5.4.1 Competencias.....	23
CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR	26
2.1 La descentralización en la Constitución	27

2.1.1 La planificación y la descentralización	28
2.1.1.1 La planificación	28
2.1.1.2 El mecanismo de la descentralización.....	29
2.1.2 El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).....	31
2.1.2.1 La planificación de los GAD y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo ..	32
2.1.2.2 El Plan Nacional del Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional	34
2.2 Las competencias y funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	36
2.2.1 El Sistema Nacional de Competencias en la Constitución y el COOTAD	36
2.2.2 COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN.....	40
2.2.3 Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el COOTAD	41
2.3 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la normativa	44
2.3.1 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el COOTAD	44
2.3.2 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el COPFP.....	46
2.3.2.1 Contenidos mínimos de los PDOT	46
2.3.2.2 Disposiciones generales de los PDOT.....	47
2.3.2.3 Consideraciones finales sobre los PDOT	48
CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.....	49
3.1. Proceso de Descentralización Administrativa	49
3.1.1. Proceso de transferencia de competencias	51
3.1.2. Ejercicio de las competencias constitucionales	55
3.2. Vinculación entre las competencias descentralizadas y la planificación y ordenamiento territorial	60
3.3 Revisión metodológica	63
3.3.1 Fase 1: Análisis general de los PDOT	66
3.3.2. Fase 2: Diagnóstico de las competencias descentralizadas	69
3.3.2.1 Desarrollo de matrices por criterio	70
3.3.2.2 Construcción del índice de cumplimiento.....	76
3.3.2.3 Construcción de categorías	77
3.3.3 Fase 3: Propuesta	79

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE CUMPLIMIENTO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	80
4.1 Resultados Fase 1: Análisis general de los PDOT	80
4.2 Resultados Fase 2: DIAGNÓSTICO COMPETENCIAS DESCENTRALIZADAS	84
4.2.1 Criterio problemas y potencialidades	84
4.2.2 Criterio programa y proyecto.....	89
4.2.3 Criterio METAS E INDICADORES	92
4.2.4 Criterio ARTICULACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	95
4.2.5 ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	97
4.3 FASE 3: Propuesta metodológica para el desarrollo de los pdot	100
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	104
5.1 CONCLUSIONES	104
5.2 RECOMENDACIONES	106
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
ANEXOS	111
SIGLAS Y ABREVIATURAS	122

LISTA DE FIGURAS

Ilustración 1. Funciones del ordenamiento territorial.....	16
Ilustración 2. Fases del plan de ordenamiento territorial	18
Ilustración 3. Instrumentos para determinar el plan de ordenamiento territorial.....	18
Ilustración 4. Fases de la Estrategia Territorial Nacional	36
Ilustración 5. Esquema de relación entre sector, competencia y facultad	39
Ilustración 6. Actores involucrados en la transferencia de competencias	51
Ilustración 7. Proceso de transferencia de competencias	52
Ilustración 8. Relación de la planificación territorial	63
Ilustración 9. Fases de análisis.....	66
Ilustración 10. Contenidos de la sección Diagnóstico del PDOT	66
Ilustración 11. Contenidos de la sección Propuesta del PDOT.....	67
Ilustración 12. Contenidos de la sección Modelo de Gestión del PDOT	67
Ilustración 13. Criterios del índice de cumplimiento de la gestión municipal	69
Ilustración 14. Árbol de decisión del desarrollo de la fase 2	72
Ilustración 15. Descripción árbol de decisión del desarrollo de la fase 2.....	74
Gráfico 1. Ejemplo de análisis visual por GAD municipales	78
Gráfico 2. Nivel de cumplimiento por GAD y sección	83
Gráfico 3. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Cuenca	85
Gráfico 4. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Manta	86
Gráfico 5. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Naranjito	87
Gráfico 6. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Rumiñahui.....	88
Gráfico 7. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Tena	89
Gráfico 8. Resultados programas y proyectos.....	91
Gráfico 9. Resultados metas e indicadores	94
Gráfico 10. Articulación y control ciudadano por GAD municipales	96
Gráfico 11. Resultados índice de cumplimiento por municipio.....	99

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Zonas de planificación	4
Tabla 2. Tipos de sectores	38
Tabla 3. Régimen de competencias exclusivas de los GAD municipales	50
Tabla 4. Competencias transferidas	53
Tabla 5. Competencias reguladas	54
Tabla 6. Modelos de gestión diferenciados.....	56
Tabla 7. Niveles de cumplimiento contenidos PDOT	68
Tabla 8. Descripción de criterios	70
Tabla 9. Componentes y competencias	71
Tabla 10. Descripción de siglas del árbol de decisión.....	72
Tabla 11. Escala para determinar las categorías	75
Tabla 12. Categorías para GAD municipales.....	78
Tabla 13. Matriz para análisis general de los PDOT.....	80
Tabla 14. Resultados de la evaluación de los problemas y potencialidades por componente.....	84
Tabla 15. Resultados de la evaluación de los programas y proyectos por componente	90
Tabla 16. Resultados de la evaluación de las metas e indicadores por componente.....	92
Tabla 17. Resultados índice de cumplimiento por GAD	99
Tabla 18. Definición de variables por sección	111
Tabla 19. Resultados globales problemas y potencialidades por componente y GAD	113
Tabla 20. Matriz de resultados del componente biofísico de acuerdo a competencias	113
Tabla 21. Matriz de resultados del componente económico de acuerdo a competencias	113
Tabla 22. Matriz de resultados del componente sociocultural de acuerdo a competencias	113
Tabla 23. Matriz de resultados del componente asentamientos humanos de acuerdo a competencias.....	114
Tabla 24. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad de acuerdo a las competencias	114
Tabla 25. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana de acuerdo a las competencias.....	114

Tabla 26. Matriz de resultados del componente biofísico por competencias.....	115
Tabla 27. Matriz de resultados del componente económico por competencias.....	115
Tabla 28. Matriz de resultados del componente sociocultural por competencias.....	115
Tabla 29. Matriz de resultados globales del componente asentamientos humanos por competencias.....	116
Tabla 30. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad por competencias.....	116
Tabla 31. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana de acuerdo a las competencias.....	116
Tabla 32. Matriz de resultados del componente biofísico por competencias.....	117
Tabla 33. Matriz de resultados del componente económico por competencias.....	117
Tabla 34. Matriz de resultados del componente sociocultural por competencias.....	117
Tabla 35. Matriz de resultados del componente asentamientos humanos por competencias.....	118
Tabla 36. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad por competencias.....	118
Tabla 37. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana.....	119
Tabla 38. Matriz de resultados de articulación y control ciudadano por variable	119
Tabla 39. Matriz resultados criterios por GAD	119
Tabla 40. Matriz de pesos por criterio	120
Tabla 41. Propuesta de matriz resumen	121

LISTA DE ECUACIONES

Ecuación 1. Proceso de agregación para componentes.....	75
Ecuación 2. Proceso de agregación para criterios.....	76
Ecuación 3. Índice de cumplimiento gestión municipal	76
Ecuación 4. Ponderaciones por criterio.....	77

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Definición de variables por sección.....	111
Anexo 2. Resultados del criterio problemas y potencialidad de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena	113
Anexo 3. Resultados del criterio programas y proyectos de los GAD municipales....	115
Anexo 4. Matriz de resultados globales de las metas e indicadores por componente y competencia	117
Anexo 5. Matriz de resultados globales del criterio de articulación y control ciudadano por GAD.....	119
Anexo 6. Resultados índice de cumplimiento de la gestión municipal.....	119
Anexo 7. Propuesta de Matriz resumen de la planificación territorial local de los GAD	121

RESUMEN

El presente proyecto busca verificar el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias en el Ecuador, por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Cuenca, Manta, Tena, Rumiñahui y Naranjito. Este análisis se fundamenta en la combinación de diferentes variables cuantitativas y cualitativas que apuntan a la generación de un sistema de valoración de desempeño de las administraciones municipales en base a sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. El resultado de este estudio permite conocer la articulación de la planificación local con la descentralización de competencias.

Palabras clave: Descentralización, Competencias, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Planificación.

ABSTRACT

This project aims to verify the compliance of the guidelines of the decentralized jurisdictions in Ecuador, executed by the Decentralized Autonomous Governments of Cuenca, Manta, Tena, Ruminahui and Naranjito. This analysis is based on the combination of different quantitative and qualitative variables that help generating a performance appraisal system of municipal administrations based on their development and land use plans. The result of this study allows to know the articulation of local planning with the decentralization of jurisdictions.

Key words: Descentralization, Jurisdictions, Development and Land Use Plans, Planning.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

Para el desarrollo del presente proyecto de titulación, es necesario abordar ciertos contenidos y términos que se encuentran vinculados con los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias en el Ecuador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos.

En este contexto, en el presente capítulo se establecerá los objetivos de la investigación, justificación del presente proyecto de titulación, hipótesis de trabajo y se revisará conceptos y definiciones acerca de la planificación territorial, el desarrollo, el ordenamiento territorial, la descentralización, competencias, entre otros.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Ecuador a lo largo de su historia ha realizado una serie de esfuerzos orientados a mejorar el bienestar de la ciudadanía, pero a pesar de dichos esfuerzos aún presenta “vacíos democráticos”.

En ese contexto, la Constitución del año 2008 crea una nueva organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, con el objeto de consolidar un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados a través de la profundización de un modelo de autonomías y descentralización que aporte en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país.

La Carta Magna desarrolla cinco ejes fundamentales que reconfiguran las relaciones Estado – sociedad, estos son: la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; el reconocimiento del Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural; la participación como piedra angular de la democracia y de la política pública; una nueva organización territorial del

Estado supeditada a los principios de unidad, subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, complementariedad, equidad interterritorial y sustentabilidad, entre otros; y un nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado que busca la recuperación de la soberanía y la consecución del buen vivir (Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015).

En este sentido la nueva organización territorial pretende ser un pilar para la transformación del Estado en el ejercicio de sus facultades de rectoría, planificación y regulación.

Conjuntamente con los lineamientos establecidos, se contempla como punto estratégico la descentralización de la gestión del Estado, que de acuerdo al artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

De acuerdo al artículo 113 del COOTAD, las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno relacionadas a un sector, se ejercen a través de facultades y son establecidas por la Constitución y la ley.

Asimismo, se considera la descentralización como un proceso democrático que tiene como meta la redistribución del poder y la responsabilidad de los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes, con el fin de brindar un acceso equitativo y de calidad a bienes y servicios públicos¹.

Por otra parte, el artículo 242 de la Constitución señala que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; en este sentido, el COOTAD menciona que los niveles de organización territorial no constituyen por sí mismos un nivel de gobierno, sino

¹ Artículo 106 del COOTAD.

que son la circunscripción territorial en donde los GAD ejercen sus competencias.

En este marco, se crea el Sistema Nacional de Competencias (SNC), con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias, y, como su organismo técnico se instituye el Consejo Nacional de Competencias² (CNC).

En base a lo descrito y por mandato constitucional, todos los GAD deben plantear la planificación para sus circunscripciones territoriales garantizando el ordenamiento territorial y la gestión de sus competencias con el objeto de generar políticas públicas que permitan satisfacer las demandas de la ciudadanía, así como el buen vivir.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) son instrumentos de planificación que establecen los lineamientos para las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, tienen una visión de largo plazo y son implementados en base a sus competencias y características específicas de cada territorio. Además, permite a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral³.

El artículo 3 literal e del COOTAD establece el principio de complementariedad por el cual los GAD tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria.

Para el ejercicio del ordenamiento territorial, los gobiernos regionales y provinciales deben observar los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones que pertenecen a su respectiva circunscripción territorial, particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y regulación⁴.

² Artículo 117 del COOTAD.

³ Artículos 41 y 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

⁴ Artículo 299 del COOTAD.

Considerando que la descentralización es un proceso nuevo en el país, que los PDOT contienen los lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial y que los GAD municipales son un eje para los demás gobiernos locales, vemos la necesidad de verificar que los PDOT estén alineados a las atribuciones y facultades de las competencias descentralizadas y transferidas a cada uno de los GAD municipales.

Para desarrollar el presente estudio se determinó una muestra de forma aleatoria de una población de 221 GAD municipales, considerando los siguientes parámetros:

- Zonas de planificación: Descritas en la Tabla 1.

Tabla 1. Zonas de planificación

Zona de planificación	Provincias
Zona 1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.
Zona 2	Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana.
Zona 3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.
Zona 4	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
Zona 5	Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.
Zona 6	Cañar, Azuay, Morona Santiago.
Zona 7	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.
Zona 8	Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.
Zona 9	Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Senplades

- Región geográfica.- Costa, Sierra y Oriente.
- Tamaño de cantones.- Grandes, medianos y pequeños.
- Importancia geopolítica y estratégica.- Se refiere a la contextualización regional e histórica de los cantones en relación con el territorio geográfico que ocupan y los factores económicos y racionales que los caracterizan, así como la importancia de su ubicación geopolítica y estratégica para la seguridad y defensa.

Según los parámetros indicados el estudio se concentrara en los GAD municipales de: Cuenca, Manta, Tena, Rumiñahui y Naranjito.

Entonces, para desarrollar el presente trabajo se plantean preguntas que ayudarán con la consecución de los objetivos:

1. ¿Los PDOT de los gobiernos seccionales de Cuenca, Manta, Tena, Rumiñahui y Naranjito cumplen con los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias?
2. ¿Los planes y programas que incluyen los PDOT están desarrollados de acuerdo a las facultades y a los productos y servicios de las competencias descentralizadas?

1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los componentes de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos de Cuenca, Manta, Tena, Rumiñahui y Naranjito con la finalidad de identificar el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias en el Ecuador.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los diferentes conceptos y normativas que enmarcan la descentralización, y la planificación y el ordenamiento territorial para generar un marco conceptual de estudio.
- Elaborar un diagnóstico de la Planificación y Ordenamiento Territorial en el Ecuador a través de los diferentes mandatos constitucionales que permita conocer su relación con la descentralización.

- Evaluar el contenido de los PDOT de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Tena, Rumiñahui y Naranjito para generar una matriz de cumplimiento de los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias.
- Analizar los resultados generados por la matriz con la finalidad de evaluar la gestión de los GAD municipales.

1.3 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1.3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

La legislación ecuatoriana ha sido reformada en los últimos años, de manera que presenta nuevos lineamientos y directrices que deben cumplir los diferentes niveles de gobierno. Es así, que se plantea la planificación y el ordenamiento territorial como un objetivo estratégico para potenciar la descentralización y autonomía de los gobiernos locales.

La principal razón del presente estudio es conocer la gestión de los GAD municipales a través del análisis de los componentes de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de sus competencias descentralizadas en la prestación de bienes y servicios públicos de manera que favorezcan el buen vivir de los y las ciudadanas.

1.3.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

Como parte de la investigación exploratoria se busca generar una matriz de cumplimiento de los GAD municipales para lo cual se establecerá una propuesta metodológica que propicie una combinación de diferentes variables cuantitativas y cualitativas permitiendo desarrollar un sistema de valoración de desempeño de los GAD municipales.

La matriz será construida a través de una lógica multicriterial y en base a la siguiente información y variables:

- Contenido de los PDOT: generalmente se encuentra desarrollado en tres secciones, elaboración del diagnóstico, formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial, y, definición del modelo de gestión.
- Matriz de facultades: las facultades⁵ son atribuciones para el ejercicio de una competencia, son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión.
- Competencias descentralizadas y transferidas a cada uno de los GAD municipales⁶:
 - Vialidad
 - Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial
 - Prestación de servicios públicos, agua potable y alcantarillado
 - Gestión de riesgos (bomberos)
 - Explotación de materiales áridos y pétreos
 - Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural

La metodología permite definir una estructura de evaluación completa, sobre la base de un objetivo global: el impacto de la descentralización de las competencias evaluado a partir de los componentes de los PDOT.

1.3.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

Al analizar los componentes de los PDOT, se pretende conocer la gestión de los GAD municipales en el ejercicio de sus competencias, de manera que se pueda medir su cumplimiento y analizar los resultados obtenidos en base a una caracterización cualitativa que permita identificar las razones generales del cumplimiento o no de los lineamientos y directrices para una planificación y ordenamiento territorial.

⁵ COOTAD, artículo 116.

⁶ Las competencias que se enlistan son algunas de las competencias atribuidas por la constitución a los GAD municipales. Cabe mencionar que en el desarrollo del proyecto podremos encontrar o detallar algunas otras competencias exclusivas de los GAD municipales.

1.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO

- Los PDOT desarrollados por los GAD municipales cumplen con los lineamientos y directrices para la descentralización de las competencias en el Ecuador articulándose con la Planificación Nacional del Buen Vivir.
- La matriz de cumplimiento obtenida durante el estudio permite medir la gestión realizada por los GAD municipales seleccionados. .

1.5 MARCO CONCEPTUAL

Para el desarrollo del presente proyecto se cree conveniente revisar ciertos conceptos vinculados con la descentralización de competencias en el Ecuador. En este marco se abordará tanto la definición como la trayectoria histórica de la planificación, el ordenamiento territorial y la descentralización en el Ecuador.

1.5.1 PLANIFICACIÓN

La planificación es un proceso en el cual se involucran diversos actores y se emplean diferentes herramientas para identificar las necesidades reales de una sociedad con la finalidad de fijar directrices y acciones que permitan cumplir con objetivos a mediano y largo plazo, y de esta manera, hacer realidad diversos propósitos.

En la década del 70 en América Latina y el Caribe se dio paso a la posibilidad de planificar la economía para el desarrollo, sin embargo, este tema quedó estancado hasta fines del siglo XX donde se retoma el debate acerca del rol estratégico del Estado en el devenir económico y social de los países, especialmente en aquellos donde el desarrollo es un tema pendiente. De esta manera, se presenta una estrecha vinculación entre planificación, desarrollo y democracia, a lo cual se incorpora el bienestar social para brindarle una

perspectiva más amplia a favor de cambios estructurales y distribución de recursos.

Según Casparrino, Brines y Rossi (2011) la planificación establece una estrategia de largo plazo y una técnica de ejecución históricamente situados en un país, están determinadas por las características de su estructura productiva, la conformación de clases sociales, la vinculación dinámica con el mercado internacional así como las potencialidades y contradicciones que el crecimiento económico y el bienestar presuponen. En otros términos, la estructura social y económica de un país, construida a través de su recorrido histórico, puede ser funcional o disfuncional a procesos complejos de desarrollo, incluyendo variables políticas fundamentales.

Por lo tanto, la planificación para el desarrollo no se pone en marcha a partir del presente, sino del recorrido histórico de una sociedad para alcanzar un crecimiento económico, mayor bienestar social y por ende un mejor futuro. En este sentido, busca generar mecanismos de participación colectiva con la intención de regular la relación entre los intereses particulares y generales.

En el Ecuador, a partir del texto constitucional del 2008, se considera la planificación como la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

Según la Carta Magna, la planificación persigue el Buen Vivir, tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial, y promover la concertación ciudadana. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza. Así mismo, la ciudadanía en forma individual y colectiva, tiene el derecho de participar en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos. Se trata de un proceso de

doble vía, donde la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa.

La Constitución del 2008 establece que la planificación nacional es el punto de partida para la toma de decisiones políticas. El marco legal en el que se respalda es el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Así mismo, la planificación es garantía del ordenamiento territorial. Los procesos de planificación deberán considerar las especificidades culturales, naturales y territoriales endógenas, con especial atención en el territorio amazónico y en el régimen especial de Galápagos.

1.5.2 DESARROLLO

El concepto de desarrollo es complejo, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia. Es un término que se lo puede relacionar con varios contextos como la economía, la población, el territorio, la política, la cultura, etc.

Bajo esta premisa, una de las primeras concepciones del desarrollo es la modernización y el crecimiento económico medidos a través del Producto Interno Bruto (PIB). El desarrollo económico es entendido como un proceso donde las condiciones de bienes y servicios se encuentran en estado creciente y son accesibles a todos los grupos sociales de un territorio.

Se estima que una sociedad donde existe un buen desarrollo económico presenta características de integración económica y social y por ende tendría menos personas viviendo en la marginalidad. Pero este precepto no refleja la calidad de vida de las personas, pues en muchos países (tercermundistas) el incremento del PIB no tiene relación directa con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Como respuesta a esta perspectiva surgen planteamientos como el desarrollo humano que parte de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción, es decir, lo que se debe medir

es la calidad de vida de las personas a través de indicadores que muestren la satisfacción de las necesidades humanas y no el PIB.

El concepto de desarrollo humano se lo vincula a dos aspectos, el primero hace referencia a la formación de las capacidades humanas, mientras que el segundo se refiere al progreso en el ámbito social, económico, político y/o cultural. La calidad de vida está dada por una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997). La importancia del concepto radica en lo que las personas pueden “hacer y ser” más que en lo que pueden “tener”.

De acuerdo a informes de las Naciones Unidas, el concepto de desarrollo ha cambiado con los años y se habla de un desarrollo humano sostenible y sustentable. Esta noción se genera a partir de la necesidad de crear conciencia en la sociedad, de fomentar el respeto a la diversidad histórica y cultural, la igualdad de los derechos y oportunidades entre hombres y mujeres de diferentes orígenes étnicos, entre niños y niñas, jóvenes y adultos. Implica mejorar la vida de la población promoviendo oportunidades económicas, mayor bienestar social, participación ciudadana y la protección del medio ambiente.

Por otra parte, se presenta un aspecto muy importante para el presente estudio y es el desarrollo territorial, este concepto abarca una noción más amplia del desarrollo como tal y lo vincula al territorio organizado.

El desarrollo territorial puede ser entendido como una etapa del proceso de cambio estructural emprendido por una sociedad organizada territorialmente, sustentado en la potencialización de los capitales tangibles (o materiales) e intangibles (o no materiales) existentes en el lugar, con vistas a la mejora de la calidad de vida de su población. Es posible, entonces, hablar de desarrollo territorial como una construcción socio territorial que logre establecer una “dinámica territorial del desarrollo” en la cual sean potencializadas las fuentes de poder y de riqueza locales, a través de la interacción estratégica entre actores sociales, políticos, económicos y culturales, considerando sus recursos

físicos y humanos, su infraestructura de innovación tecnológica y de investigación, direccionando sus esfuerzos para la construcción de un modelo de desarrollo territorial sustentable y previamente consensuado (Dallabrida, Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de "concertación público-privada", s.f.).

Consecuentemente, la dinámica territorial del desarrollo se refiere al conjunto de acciones emprendidas por actores/agentes y organizaciones/instituciones en el proceso de desarrollo territorial.

A partir de la Constitución del 2008, se incorpora un nuevo concepto de régimen de desarrollo que es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio – culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

De acuerdo a Ramírez (2008), el Buen Vivir es la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro).

El desarrollo territorial es un proceso implementado por los habitantes de un determinado territorio basado en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades, de manera que permita fortalecer las capacidades y aprovechar los recursos propios y externos con el propósito de fortalecer la economía local y mejorar la calidad de vida de sus habitantes; en este sentido, los gobiernos locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo territorial.

Bajo este contexto, el COOTAD en su artículo 2 literal h establece que los GAD como actores locales priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. Así, alcanzarán una integración entre los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, equilibrados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

Esta visión conduce a la elaboración de instrumentos que contengan una perspectiva territorial amplia y que reflejen la importancia de alcanzar condiciones de igualdad, la erradicación de la pobreza, el progreso de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como el respeto hacia la naturaleza.

1.5.2.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación. Se formula participativamente y el Consejo Nacional de Planificación, en el que intervienen todos los niveles territoriales de gobierno, lo aprueba (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 34).

Dicho plan articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución del Ecuador.

Constituye una instancia de coordinación de las competencias exclusivas del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para todo el Sector Público e indicativa para los demás sectores.

A éste, se sujetan la programación cuatrianual y el Presupuesto General del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional. Constituye, además, la orientación de la política comercial, financiera y de la inversión extranjera.

Todo programa, proyecto o acción financiados con recursos públicos tendrá objetivos, metas, indicadores de impacto, medios de verificación y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

En conclusión, el desarrollo constituye un instrumento útil para interpretar la dinámica económica de un territorio, y proponer medidas que estimulen el crecimiento económico de la población, y por ende su calidad de vida, sin embargo se debe recordar que el desarrollo no solo se enfoca en el aspecto económico, sino en la calidad ambiental, y las condiciones de vida y de trabajo.

1.5.3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para establecer lo que es el ordenamiento territorial, para qué sirve y cómo se hace es necesario abordar algunos términos.

El territorio es un término que puede ser entendido desde una perspectiva política o geográfica, que generalmente se define como la superficie terrestre que pertenece a un país, provincia, cantón, etc., y que es dirigido por una persona, organización o institución.

Así mismo, en la política, territorio es la circunscripción en la cual existe una población asentada y que depende de una autoridad competente. Para el ordenamiento territorial, el término territorio o sistema territorial hace referencia a una construcción social inevitable que representa la forma de desarrollo de una sociedad mediante las actividades que la población realiza.

Por otra parte, la palabra ordenamiento hace referencia a ordenar, organizar, regular, poner cada cosa en su lugar. En este sentido, al unificar estas dos

concepciones podemos inferir que ordenamiento territorial es organizar, regular las actividades de la población en el territorio de acuerdo a ciertos criterios y prioridades para lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

Conceptualmente, el ordenamiento territorial es la construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal o indefinido. Es un proceso que utiliza de forma interdisciplinar conocimientos científicos, institucionales, democráticos y de participación.

Es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todos los componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

Se hace operativa mediante un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico - técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos (Orea & Gómez Villarino, 2014).

A todo esto, el artículo 296 del COOTAD menciona que el ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GAD que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

El ordenamiento territorial tiene como objetivo identificar las potencialidades, limitaciones y riesgos de un territorio específico con la finalidad de distribuir los asentamientos y las actividades en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

Las funciones que caracterizan el ordenamiento territorial están presentes en cualquier plan y su aplicación depende de la problemática del territorio, como se visualiza en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Funciones del ordenamiento territorial

Desarrollo

- Identifica y selecciona actividades a partir de las necesidades, aspiraciones y expectativas de la población y de los recursos exógenos (naturales, humanos y construidos).

Control

- Regula el uso del suelo, el aprovechamiento de los recursos, el comportamiento de las actividades humanas según criterios de sostenibilidad y los actos administrativos.

Organización espacial

- Distribuye de forma coherente, entre sí y con el medio físico, las actividades en el espacio según criterios de interacción en el entorno, de funcionalidad y de armonía de la imagen que transmite.

Integración horizontal de las unidades territoriales

- Asigna un papel a cada unidad territorial según criterios de sinergia o complementariedad en el mismo nivel.

Integración vertical basada en la jerarquía

- Integra cada unidad territorial hacia arriba con las de orden superior, e integra hacia abajo con las de orden inferior.

Equilibrio territorial

- Atiende a niveles similares de calidad de vida en el territorio, y se valora en términos de equidad entre las diferentes unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Fuente: Orea & Gómez Villarino, 2014

Elaboración: Autoras

En conclusión y en términos más directos, el Ordenamiento Territorial consiste en elaborar planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión. Donde cada plan permita identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el territorio al que se aplica de acuerdo con ciertos

critérios y prioridades, con el objeto de establecer un sistema de desarrollo sostenible y sustentable.

La ordenación territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenación territorial (Orea, s.f.).

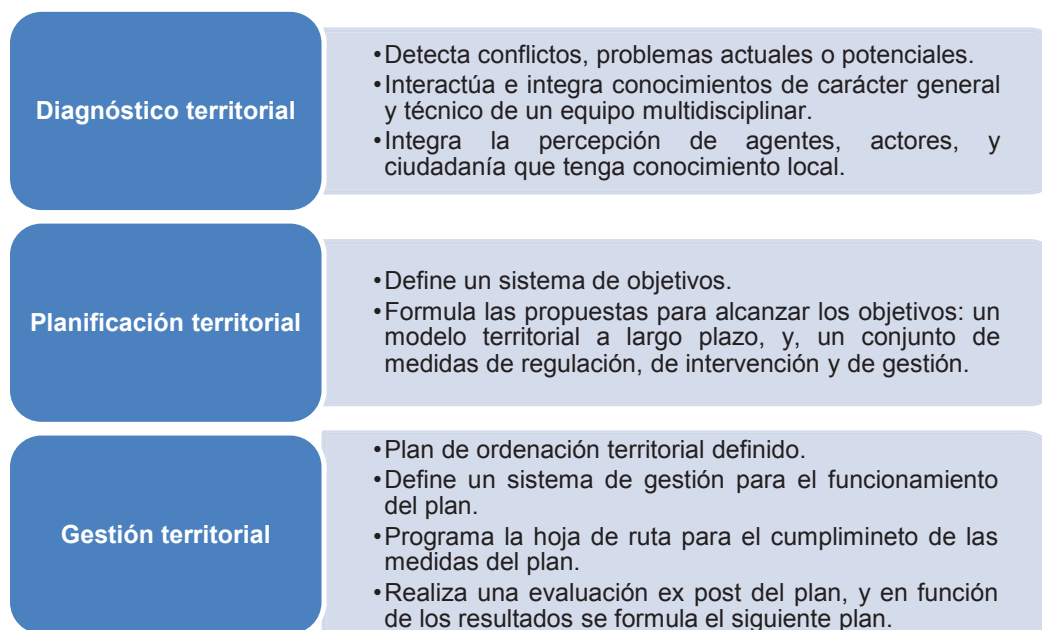
1.5.3.1 Planes de Ordenamiento Territorial

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos que integran la planificación territorial y socioeconómica de una determinada unidad geográfica. Generan un acuerdo entre intereses conflictivos y de coordinación entre organismos sectoriales (transportes, telecomunicaciones, energía, etc.) y territoriales de diferente rango.

Es un documento impulsado por la administración pública que se desarrolla en tres fases: diagnóstico territorial, planificación territorial y gestión territorial, con una vigencia temporal definida, generalmente de 4 a 5 años; cada plan de ordenación territorial identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio al que se aplica de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable (Orea & Gómez Villarino, 2014).

En este contexto, en la Ilustración 2 se observa las fases del plan de ordenamiento territorial.

Ilustración 2. Fases del plan de ordenamiento territorial



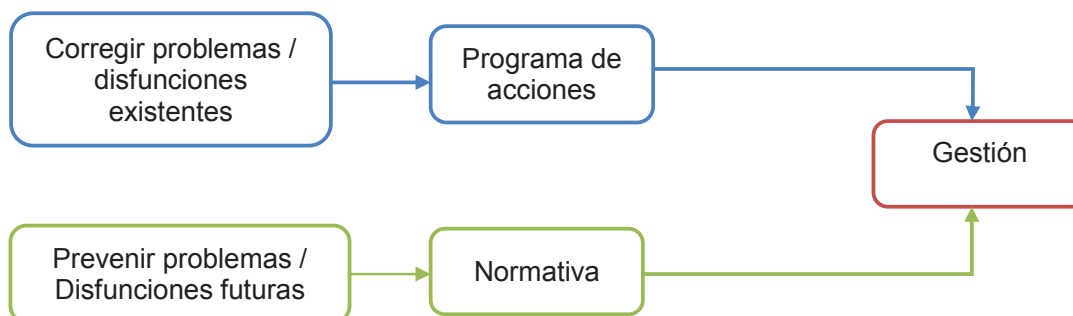
Fuente: Orea & Gómez Villarino, 2014

Elaboración: Autoras

Los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones detallados en la Ilustración 3.

- La normativa, orientada, prioritaria pero no exclusivamente, a mantener lo que de positivo tiene la situación actual y a prevenir los problemas futuros.
- El programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

Ilustración 3. Instrumentos para determinar el plan de ordenamiento territorial



Fuente: Orea, Marco conceptual del ordenamiento territorial

Elaboración: Autoras

En la práctica, o al momento de plantear un plan de ordenamiento territorial surgen cuatro conflictos:

- La aparente contradicción entre conservación y desarrollo.
- La existencia de sectores conflictivos entre sí.
- La pugna entre interés público y privado.
- La diferencia entre visión local e intereses globales de ámbitos superiores.

1.5.3.2 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD debe estar articulado a las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio del Plan Nacional de Desarrollo. En la misma línea, los GAD deben trabajar de manera articulada y complementaria para la gestión de sus competencias asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización, todo esto en base al artículo 238 de la Constitución en concordancia con el literal c) y e) del artículo 3 del COOTAD.

Los presupuestos de los GAD se sujetarán a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial debe mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo en cada nivel territorial de gobierno.

1.5.4 DESCENTRALIZACIÓN

Las iniciativas de descentralización aplicadas en los países de América Latina tienen ya una historia larga, algunos de estos procesos descentralizadores son identificables en la década de los 40 en Brasil. De acuerdo a Finot (2003), es posible encontrar tres etapas en la historia de la descentralización en el continente. Una primera etapa articulada a las necesidades de control territorial de los Estados, implementadas desde gobiernos dictatoriales y fuertemente vinculadas con políticas de planificación. En segundo lugar, una fase que modifica la perspectiva anterior y se vincula con la transición democrática y el ajuste estructural; estas condiciones redefinen a la descentralización y la dirigen hacia la ampliación de la participación democrática y la gestión de servicios sociales, colocando ambas dimensiones bajo la responsabilidad de gobiernos locales. En tercer lugar, se trata de la etapa actual que vincula a la descentralización con la necesidad de promoción del desarrollo económico local debido a la necesidad de responder a los procesos de concentración económica que nuestros países han vivido en las últimas décadas.

Las diferencias entre estas etapas son cronológicas y se relacionan con la aparición de nuevos “campos de acción” para los niveles locales de gobierno.

Dadas estas consideraciones, para el caso de Latinoamérica la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos entre los que se encuentran el profundizar la democracia, fortalecer el desarrollo, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y mejorar la gestión pública (Montecinos, 2005).

Desde esta perspectiva, se puede entender a la descentralización como un proceso y que el mismo se enmarca en un ámbito político. En este caso, la descentralización como proceso incluye al menos tres espacios de análisis: un

espacio político de contexto que se manifiesta en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la priorización de las mismas; un espacio relacionado a la gestión y administración de las políticas públicas (con objetivos y resultados definidos) y; un espacio que tienen que ver con los fines superiores del propio Estado como la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

Considerando lo anterior es posible asumir que el proceso de descentralización es fin y medio simultáneamente, y ello ha contribuido a un nivel de confusión conceptual (Bossier, 2004). Dada esta condición, se puede considerar a la descentralización como un medio/instrumento (espacio de gestión) en los casos que se relacionan a la provisión de bienes y servicios públicos (función de administración y gestión del Estado) y como un fin en los casos que lleva implícita una noción de cambios en las relaciones de poder que envuelve un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder (Bossier, 2004).

La evidencia en relación a los procesos de descentralización se concentra mayoritariamente en los aspectos de gestión y administración de la misma. En algunos casos la descentralización puede ser parte de procesos más amplios de reforma y transformación del Estado.

De todas las aproximaciones que se han descrito previamente, podemos establecer que la descentralización es una forma de organización y administración del Estado que persigue acercar la administración pública a la ciudadanía, con el objeto de satisfacer sus necesidades de mejor manera, al tiempo que incrementa los niveles de participación en la toma de decisiones. Ello se traduce en una división del poder público para viabilizar el diseño e implementación de políticas por parte de entidades públicas distintas del Gobierno Central. Por lo dicho, esta puede ser administrativa, fiscal y/o política.

En nuestro medio la descentralización tiene dos dimensiones, la primera que es de tipo administrativa; por tanto, consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos

y recursos financieros⁷, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los GAD (COOTAD, artículo 105). Mientras que, la segunda es de tipo fiscal que se fundamenta en el desplazamiento de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos), hacia un nivel local de gobierno, también se puede considerar como la capacidad de los GAD de generar recursos a través del ejercicio de las competencias.

Tiene como finalidad acercar la administración a la ciudadanía para impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en el territorio, para garantizar la realización del buen vivir y la equidad territorial, alcanzando niveles apropiados de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los GAD y la participación ciudadana (COOTAD, Artículo 106).

Con la descentralización se busca mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de determinadas competencias, productos y servicios públicos manejados por parte de los GAD. Esto, considerando la cercanía que existe entre los gobiernos locales y la ciudadanía, así como la mayor posibilidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, rendición de cuentas y control social.

En este marco, se espera que, como fruto del ejercicio de las competencias descentralizadas hasta el momento a los GAD, se logren avances en las condiciones sociales, económicas, ambientales, políticas, institucionales y/o culturales de los territorios; y de esta manera se alcancen mayores niveles de desarrollo y equidad territorial.

Si bien el fortalecimiento y el desarrollo de capacidades de los GAD son aspectos indispensables para consolidar su funcionamiento, no dejan de ser un medio para lograr mejores condiciones en la vida y cambios en la realidad

⁷ La transferencia de las competencias irá acompañada del talento humano y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, puede ser inferiores a los que destina el Gobierno Central al ejercicio de dichas competencias. La movilidad de los talentos humanos se realizará conforme a la ley, incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado (COOTAD, Artículo 107).

económica, social, cultural y ambiental de las provincias, cantones y parroquias rurales.

Es decir que la descentralización debe ser tomada en cuenta desde los dos puntos de vista, si bien puede constituir en sí misma un avance de democratización política del Estado a nivel territorial, también está orientada y debe ser evaluada en la medida en la que aporta a la transformación de las condiciones de desarrollo para alcanzar el buen vivir en los territorios, y concretamente en relación a los impactos logrados en las materias que son objeto de transferencia de competencias.

1.5.4.1 Competencias

Son capacidades de acción de un nivel de gobierno relacionadas a un sector⁸, se ejercen a través de facultades⁹ y son establecidas por la Constitución, la ley y el CNC (COOTAD, artículo 113).

El COOTAD, en su artículo 114, define a las *competencias exclusivas* como aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Además, según su artículo 125, los GAD son titulares de las *nuevas competencias exclusivas constitucionales*, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el CNC. Dichas competencias exclusivas constitucionales son:

- Vialidad
- Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial
- Gestión de la cooperación internacional

⁸ Los sectores son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Por ejemplo: la defensa nacional, la movilidad, el agua, entre otros (COOTAD, Artículo 109).

⁹ Las facultades son atribuciones de un nivel de gobierno para ejercer una competencia. Son establecidas por la Constitución o la ley y se refieren a la rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Todas ellas, excepto rectoría, pueden ser concurrentes (COOTAD, Artículo 116).

- Gestión de cuencas hidrográficas
- Riego y drenaje
- Fomento de la seguridad alimentaria
- Fomento de las actividades productivas y agropecuarias
- Gestión ambiental
- Prestación de servicios públicos
- Infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación
- Formar y administrar catastros inmobiliarios
- Gestión de riesgos
- Explotación de materiales de construcción
- Registro de la propiedad
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural
- Infraestructuras física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural
- Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos
- Hábitat y vivienda
- Protección integral a la niñez y adolescencia

Las *competencias concurrentes*, conforme el artículo 115 del COOTAD, son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo que deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el CNC para evitar o eliminar superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad¹⁰.

¹⁰ Conforme el artículo 3 literal d, la subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

Por otra parte, el COOTAD en su artículo 149 señala que las *competencias adicionales* son aquellas que son parte de sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el CNC.

Así mismo, en el artículo 150, el COOTAD define las *competencias residuales* como aquellas competencias que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los GAD, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias son asignadas por el CNC a los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en el COOTAD.

Las competencias se gestionan como un *sistema integral* donde se articulan los diferentes niveles de gobierno y el Estado es el responsable de las mismas. Además existe coordinación interinstitucional lo cual, en su conjunto, permite elaborar modelos de gestión de acuerdo a los principios y normas definidos en el COOTAD.

CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

En el presente capítulo se abordará los antecedentes históricos, teóricos y jurídicos, a partir de los que se establece el Sistema Nacional de Competencias (SNC), con especial énfasis en aquellas competencias que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), en especial de los municipales y la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Es necesario ubicar la creación de las normativas de los GAD y de los PDOT como el resultado de un proceso histórico. Esto quiere decir que, un acontecimiento histórico que involucra cambios y transformaciones sociales, económicas y políticas, para tener un verdadero impacto e influencia en la sociedad, debe traducirse en un nuevo ordenamiento jurídico que establezca directrices, normas y valores. Las nuevas normas guiarán el cumplimiento de las conquistas sociales, creará nuevas instituciones y mecanismos que organicen, planifique y hagan efectiva la voluntad ciudadana.

En efecto, en el Ecuador la actual propuesta de descentralización fue el resultado de un proceso histórico que se materializó en la Constitución del 2008. En este marco, la carta magna estableció mecanismos de redistribución de poder, bienes y servicios, con una intencionalidad más justa, equitativa y democrática, siendo estos la desconcentración y la descentralización, siendo este último de particular interés para el estudio.

En este sentido, en el marco de la descentralización, la carta magna establece las funciones y competencias para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. De igual manera, se crean instrumentos normativos, basados en la Constitución, que organizan, entre otras áreas, la descentralización como son: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de

Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), los mismo que son desarrollados a continuación.

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución o la carta magna guía la construcción de políticas públicas y fija instituciones, y mecanismos de cumplimiento para la descentralización. Éstas a su vez se cristalizan en planes, programas, proyectos e instituciones para construir mejores condiciones de vida para todas y todos.

Toda constitución refleja particularidades de una sociedad y un contexto histórico, como el sistema económico y político en el que fue elaborada. En el mejor de los casos una constitución deberá responder a las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales de un país.

Las constituciones son el resultado de un proceso histórico, por lo cual, sus contenidos no siempre responden a la voluntad colectiva o de las mayorías, sino a la pugna de poderes y al peso que en un momento dado tienen determinados grupos sociales con poder económico y político. Así también, la Constitución del 2008, para el Ecuador, fue el resultado de un complejo proceso histórico de confrontación de fuerzas socio-políticas y económicas (Quintero, 2008).

La carta magna del 2008 concertó no repetir normas y prácticas anteriores, las cuales se caracterizaron por centralizar el poder y los recursos económicos en ciertos territorios, sectores socio-económicos o ciertos grupos de interés, a partir de prácticas clientelares y de lo que se conoce como descentralización “a la carta”; como aconteció con constituciones previas, incluyendo la de 1998 (Miño & Pazmiño, 2008). En este marco se vio la necesidad de una planificación que tuviera en cuenta una forma de distribución más equitativa, justa y democrática de los recursos socio-económicos, así como las diversidades tangibles e intangibles de los territorios.

2.1.1 LA PLANIFICACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN

2.1.1.1 La planificación

La planificación en la Constitución está profundamente relacionada con la democracia. La apertura a la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, planificación y toma de decisiones, es una conquista de la ciudadanía en la Constitución del 2008. La Carta magna, en el artículo 95 señala al respecto:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).”

La planificación, por lo tanto, y como se afirmó en el capítulo anterior, involucra a diversos actores, sirve para identificar necesidades y diseñar planes de acción para cumplir objetivos específicos. En el contexto ecuatoriano, la planificación es utilizada por el Estado, para la redistribución de recursos económicos, servicios y bienes, con la finalidad de ponerlos al alcance de toda la ciudadanía, en procura de eliminar las asimetrías socio-económicas.

Para alcanzar tal objetivo, el Estado prevé dos estrategias o mecanismos: la descentralización y la desconcentración, esta última corresponde al traslado de los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circunscripta. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación asegura el acceso a las escuelas a través de sus circuitos educativos en todo el país (SENPLADES, 2012). Ambas estrategias involucran un ordenamiento territorial para focalizar la planificación y optimizar la distribución de recursos de acuerdo a las

necesidades y particularidades de cada territorio. El Art. 275 de la Constitución de Montecristi, al respecto señala:

“...El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).”

La planificación en este nuevo momento histórico aparece como una herramienta fundamental para el desarrollo nacional en base a los principios de equidad, democracia y participación y, se torna obligatoria para todos los niveles de gobierno descentralizado y desconcentrado.

Cabe mencionar que, la descentralización es un proceso en el cual se traslada las competencias a los distintos niveles de gobierno subnacionales: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (SENPLADES, 2012). Mientras que la desconcentración es el traslado de facultades y atribuciones de las entidades de la Función Ejecutiva a sus dependencias a nivel zonal, distrital o circuital (Senplades, 2012).

2.1.1.2 El mecanismo de la descentralización

El Ecuador a lo largo de su historia se ha desplazado desde un Estado centralista como claramente fue el de García Moreno a uno descentralizado. Sin embargo, en varios momentos de la historia estuvo presente el debate y la lucha por la descentralización, motivada por la deformación de la democracia propiciada por gobiernos centralistas que concentraban el poder y los recursos en grupos dominantes especialmente de Quito y Guayaquil (Ojeda, 2000).

Incluso, la Constitución de 1998 que se pensó instituía una fuerza a la descentralización, en la realidad se manifestó como una descentralización “a la

carta” y “clientelar” es decir, solo ciertos gobiernos locales pudieron acceder a los beneficios políticos y económicos que el poder central les transfería, o solo unos pocos poderes se descentralizaba. Al respecto el sociólogo Rafael Quintero en el libro “La Constitución del 2008: un análisis político” afirma: “Ni se disminuyeron las inequidades territoriales ni se descentralizó una cantidad significativa de competencias” (pp. 60-61).

La descentralización se manifiesta como un mecanismo de democratización de recursos y servicios, para fortalecer el desarrollo y la equidad en la ciudadanía. La descentralización involucra la entrega de recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia los GAD provinciales, municipales y parroquiales (Senplades, 2012).

La Constitución en el artículo 238, confiere a los GAD autonomía política, administrativa y financiera bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

La entrega de los recursos a los GAD se lo realiza de acuerdo a la planificación que éstos desarrollen. La planificación de los GAD debe responder a las necesidades sociales, económicas, ambientales y culturales del territorio, por lo cual, se la conoce como Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

No obstante, esta planificación debe considerar que las acciones estipuladas correspondan a las competencias establecidas en la Constitución y además, que no entorpezca o dupliquen esfuerzos innecesarios de otras planificaciones que afectan también al territorio.

En este sentido, la planificación garantiza un ordenamiento territorial, es decir, que los GAD pueden planificar únicamente para su circunscripción y de acuerdo a las competencias establecidas. Al respecto la Constitución en el artículo 241 señala: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Para armonizar las planificaciones de los GAD en los distintos niveles, la Constitución instituyó un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). En este sistema es fundamental la participación de varios sectores de la sociedad, para que la planificación esté acorde a las necesidades de la ciudadanía.

2.1.2 EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA (SNDPP)

El SNDPP es un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (Asamblea Nacional , 2010).

El Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017 señala que el SNDPP está conformado por:

- El Consejo Nacional de Planificación es el organismo superior del SNDPP, está integrado por los distintos niveles de gobierno y es coordinado por la Secretaría Técnica. Tiene como responsabilidad dictar los lineamientos y políticas que orienten al sistema, así como aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
- Los Consejos de Participación en los GAD presididos por sus máximos representantes.
- Los Consejos Sectoriales de la Política Pública de la función ejecutiva.
- Los Consejos Nacionales de Igualdad.
- Los Consejos Ciudadanos (Consejo Nacional de Planificación, 2013).

La existencia de este sistema se justifica en la necesidad de alcanzar la equidad de recursos a nivel territorial. En este sentido el SNDPP fomenta la comunicación, articulación y organización entre los distintos niveles de planificación. Tal dinámica promueve el control y la vigilancia de los recursos económicos, y los servicios sociales por parte de la ciudadanía, al tiempo que,

evita la concentración de los mismos. Así mismo, posibilita la optimización y complementariedad de los recursos, y servicios entre los territorios.

El SNDPP no solo prevé una planificación a nivel nacional, sino también a nivel local e institucional. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo, señala además, instrumentos de planificación y coordinación que son parte del sistema, los mismos que según su alcance son los siguientes (Consejo Nacional de Planificación, 2013):

- A nivel nacional: Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- A nivel zonal, provincial, municipal y parroquial: agenda zonal y la planificación de los GAD.
- A nivel intersectorial: agenda de coordinación intersectorial.
- A nivel institucional: planificación institucional de la política.

Estas diversas planificaciones deben ser construidas en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, para mantener coherencia en las decisiones tomadas. Están basadas en los principios de complementariedad, vinculación y participación.

2.1.2.1 La planificación de los GAD y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se deben ajustar las políticas programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD.

Los gobiernos subnacionales aportan concretamente al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Esto lo realizan a través de la provisión de bienes y servicios desde sus competencias (gestión/administración), y por medio de la consolidación de mecanismos de

participación ciudadana, incluyendo el propio proceso de planificación participativa.

Los objetivos del PNBV relacionados al proceso de descentralización, desde el enfoque de resultados (mayor participación ciudadana y mayor democracia), son el Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad) y el Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. Estos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, explícitamente consideran dentro de su concepción, la noción de participación ciudadana y de fortalecimiento de la democracia (Objetivo 1) o la creación de espacios de participación social (Objetivo 5), ámbitos que pueden ser logrados en el nivel subnacional.

En relación a los bienes y servicios provistos por los GAD se puede esperar una relación del proceso de descentralización con los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

- Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad,
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población,
- Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos,
- Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global,
- Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible,
- Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva,
- Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica, que incluye el mejoramiento en la calidad de vida de la población, la consolidación del sistema

económico social y solidario, y el impulso a la transformación de la matriz productiva.

2.1.2.2 El Plan Nacional del Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional

El Plan Nacional de Desarrollo, se conoce actualmente como el Plan Nacional para el Buen vivir, este fue puntualizado en el artículo 280 de la Constitución de Montecristi:

“Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)”

El Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional para el Buen Vivir, contiene metas, objetivos, políticas, lineamientos y estrategias para un período determinado. Hasta la actualidad se han formulado con una extensión temporal de cuatro años 2009-2013 y 2013-2017.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 contempla la Estrategia Territorial Nacional. Esta estrategia considera “...el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico” (Consejo Nacional de Planificación, 2013). Al tener presente esta condición del país, la estrategia busca establecer las necesidades particulares territoriales, para articular la política pública en relación o respuesta a las características propias del territorio y alcanzar el Buen Vivir. Esta estrategia por lo tanto, debe vincular armónicamente la diversidad territorial reflejada en las planificaciones de los GAD con la planificación nacional.

La Estrategia Territorial Nacional establece lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio considerando sus recursos naturales, desarrollo de la infraestructura, aspectos culturales (patrimoniales), actividades económicas, entre otras particularidades. Esta estrategia para cumplir con sus propósitos, se articula con los mecanismos de descentralización y desconcentración. De igual manera, está presente en las Agendas Zonales de planificación.

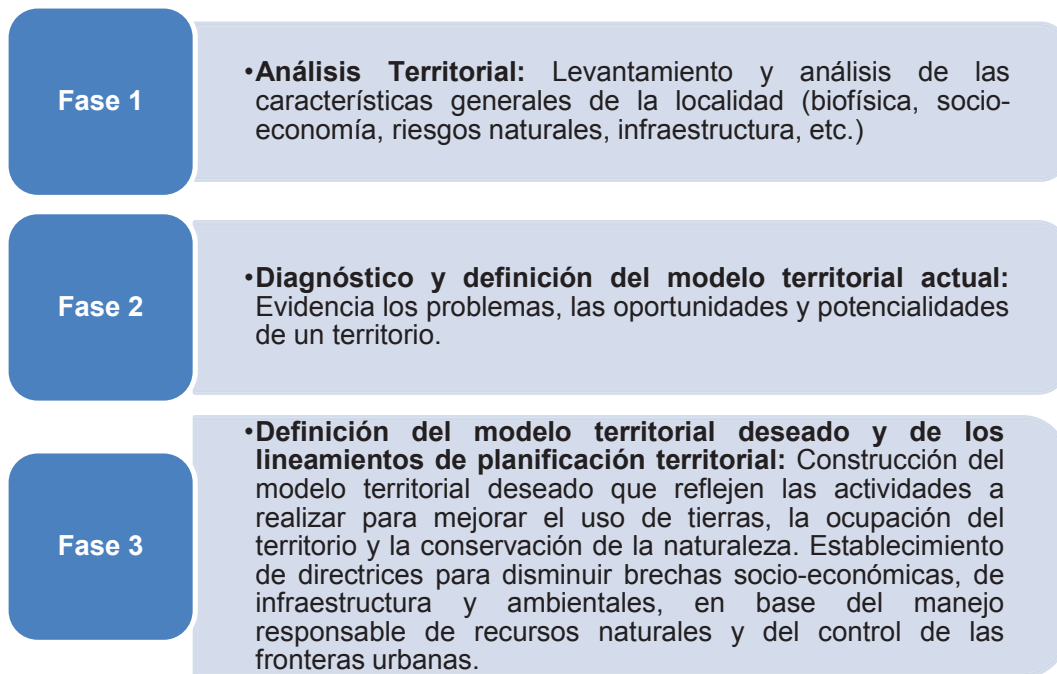
Son cuatro ejes fundamentales que vinculan y construyen a las Agendas Zonales con la Estrategia:

- Asentamientos humanos.
- Sustentabilidad ambiental.
- Transformación de la matriz productiva y,
- Cierre de brechas para radicar la pobreza y alcanzar la igualdad, la sostenibilidad ambiental, la paz social.

Estos ejes guiarán la distribución de la acción pública de manera equitativa a nivel territorial. Es decir, las acciones y recursos públicos serán distribuidos en consideración de la población, la naturaleza, las actividades económicas y con atención a superar las necesidades socio-económicas.

La Estrategia Territorial Nacional comprende tres fases detalladas en la Ilustración 4.

Ilustración 4. Fases de la Estrategia Territorial Nacional



Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Elaboración: Autoras

En este sentido, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial de un gobierno autónomo descentralizado debe considerar la planificación nacional, zonal y los aspectos de la Estrategia Territorial Nacional relacionados con su jurisdicción territorial.

Existen otros cuerpos legales que fortalecen la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial de los GAD, que se estructuraron a partir de la Constitución de Montecristi y la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, los cuáles son: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

2.2 LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

2.2.1 EL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EL COOTAD

La descentralización presupone una transferencia obligatoria, progresiva y paulatina de competencias con los respectivos recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución y el COOTAD¹¹, establecen las competencias para los distintos tipos de GAD, las mismas que solo pueden ser aplicadas en las jurisdicciones territoriales establecidas.

Para la armonización de las competencias entre los distintos niveles de gobiernos descentralizados, con el fin de promover la equidad y democracia de bienes y servicios en todos los territorios, la Constitución en el artículo 239 establece la creación de un Sistema Nacional de Competencias (SNC):

“Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”

El SNC es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno y se fundamentan tanto en la Constitución como en el COOTAD. Se desarrolla bajo los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

El SNC cuenta con el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que es el organismo técnico encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias, en el

¹¹ El COOTAD es una respuesta a la necesidad de fortalecer la nueva organización territorial, las competencias de los GAD y al Sistema Nacional de Competencias (SNC), establecidas en la Constitución del 2008. Este cuerpo legal integra la normativa de todos los GAD, por lo cual garantiza su descentralización y autonomía política, administrativa y financiera. En este sentido el COOTAD es un instrumento legal basado en los principios de unidad, solidaridad, corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana, y sustentabilidad del desarrollo. Por lo tanto, promueve un desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la economía y la sociedad.

marco del Plan Nacional de Descentralización. El CNC está conformado por un representante de cada nivel de gobierno (GAD provinciales, GAD municipales y GAD parroquiales rurales), un presidente y un secretario ejecutivo.

Las funciones del CNC están establecidas en el artículo 119 del COOTAD. Entre las más relevantes están: la organización e implementación del proceso de descentralización; la asignación y transferencia de competencias con plazos y procedimientos fijados; la aprobación del Plan Nacional de Descentralización; la vigilancia del cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana; el monitoreo y evaluación de la gestión adecuada de las competencias transferidas; el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas; la resolución de conflictos de competencias que surjan; la evaluación anual de los resultados en la descentralización de las competencias; entre otras.

Por otra parte, el Plan Nacional de Descentralización contiene tres objetivos estratégicos 1) Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; 2) Impulsar la integridad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y, 3) Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

Otro término que define el COOTAD son los sectores, como las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado, además determina tres tipos de sectores: privados, estratégicos y comunes (Tabla 2).

Tabla 2. Tipos de sectores

Sectores	Descripción	Ejemplo
Privativos	Aquellos que por su alcance nacional son exclusivos del gobierno central y no son objetos de descentralización.	Defensa nacional, protección interna y orden público, entre otros.
Estratégicos	Aquellos donde el gobierno central asume la rectoría y la definición de su modelo de gestión, debido a su influencia económica, social, política o ambiental. Las otras facultades pueden ser concurrentes entre los	Telecomunicaciones, agua, recursos naturales no renovables, espectro radioeléctrico, entre otros.

Sectores	Descripción	Ejemplo
	distintos niveles de gobierno.	
Comunes	Son aquellos susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración.	Movilidad, servicios básicos, fomento productivo, entre otros.

Fuente: COOTAD, artículo 110, 111 y 112

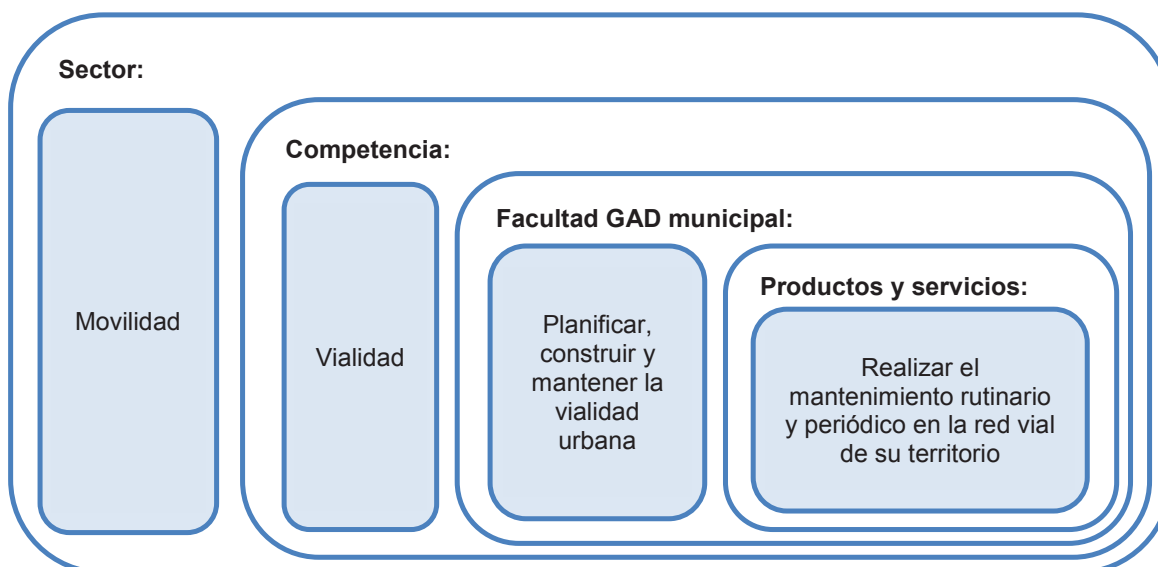
Elaboración: Autoras

Las competencias son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Las mismas son ejercidas a través de facultades que se definen como atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Las facultades se clasifican en cinco ámbitos: rectoría, planificación, regulación, control y gestión.

Como parte de las facultades se definen productos y servicios (aspectos operativos) relacionados con la competencia y acorde a los diferentes niveles de gobierno, en función de lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la ley correspondiente.

Como ejemplo, en la Ilustración 5, se presenta un esquema sobre la relación que existe entre sector, competencia y facultad.

Ilustración 5. Esquema de relación entre sector, competencia y facultad



Fuente: COOTAD, artículo 109, 113, 116

Elaboración: Autoras

2.2.2 COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN

En el caso de los GAD municipales, que son objeto de la presente investigación, se instituye las competencias en el artículo 264 -sin perjuicio de otras que determine la ley- (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Para facilitar su análisis posterior se han clasificado las competencias¹² en tres grupos: para el desarrollo social, económico y cultural; relacionadas al ordenamiento territorial y aquellas propias de la administración.

Las competencias para el plan de desarrollo social, económico y cultural son:

1. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
2. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
3. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
4. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
5. 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.
6. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
7. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

Las competencias relacionadas al Ordenamiento Territorial:

¹² En el presente apartado se enlistan las competencias de los GAD municipales como lo establece la Constitución, sin embargo, para el análisis, esquematización se realizará de acuerdo a las competencias establecidas en el COOTAD.

1. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
2. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
3. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
4. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

Las competencias administrativas son:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
3. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

2.2.3 FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN EL COOTAD

El Título II “Organización del Territorio”, artículo 10, establece una organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias. En este título, el capítulo III, artículo 20, define a los cantones como: “...circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley” (Asamblea Nacional , 2015).

En el Título III “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, capítulo III “Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal”, sección primera, artículo 54, se precisan como las funciones de los GAD municipales, las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

- Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
- Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
- Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
- Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;
- Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la policía nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
- Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

- Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;
- Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;
- Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,
- Las demás establecidas en la ley.

2.3 EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA NORMATIVA

Los PDOT de los GAD son resultado de un proceso de participación protagónica de la ciudadanía. Contienen proyectos estratégicos de largo plazo, formulados en correspondencia de las particularidades de su jurisdicción, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, tal como se dispone en la Constitución y en el artículo 295, y 296 del COOTAD.

Los PDOT además de formularse participativamente, deben contener algunos elementos que aseguran el cumplimiento de su propósito histórico, así como de su misión política de ser un instrumento para el desarrollo social y económico del país. Tales elementos y disposiciones que deben contener los PDOT están sentados en el COOTAD, y en el COPFP, las cuales se exponen a continuación.

2.3.1 EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL COOTAD

El COOTAD en el Título VII “Modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación”, Capítulo II “Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, en el artículo 295, dispone los elementos básicos que debe tener un PDOT, los cuales son (Asamblea Nacional , 2015):

- Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Los planes deberán ser aprobados por el órgano legislativo del GAD por mayoría absoluta. Este mismo mecanismo se seguirá frente a las modificaciones al plan que puedan surgir. Y además, deberán articularse con las planificaciones de los distintos niveles, para estar en concordancia al proyecto nacional.

El ordenamiento territorial, complementará la planificación social, económica y ambiental con una dimensión territorial. Esto quiere decir que en el PDOT se deben definir:

- Las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- Los instrumentos y procedimientos de gestión; y,
- La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Tal como lo señala el artículo 297 del COOTAD las directrices y los lineamientos de planificación, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación de su cumplimiento están determinadas a través de normas por los organismos legislativos de los GAD.

En la medida que las distintas planificaciones deben articularse complementariamente para evitar la superposición de funciones, toda planificación, al momento de formularse, debe tener presente además:

- Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente;
- Los contenidos de la estrategia territorial nacional; y,
- Los modelos de gestión regulados por el Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas a los distintos GAD. (Asamblea Nacional , 2015)

El organismo encargado de la formulación del PDOT de un GAD, así como de emitir una resolución favorable sobre prioridades estratégicas de desarrollo, será el Consejo de Planificación Participativa. Esta instancia además será la responsable del seguimiento y la evaluación de los programas, y proyectos del plan. El Consejo de Planificación Participativa estará precedido por la máxima autoridad del GAD.

2.3.2 EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL COPFP

Con la finalidad de articular y efectivizar el principio de complementariedad entre los planes de los diversos niveles de gobierno, y normar, organizar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas se erigió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en el año 2010.

De esta manera el COPFP regula el ejercicio de las competencias de planificación, tanto a nivel de la administración de la política pública como de la programación y asignación de recursos financieros para la ejecución de las actividades propuestas en la planificación.

2.3.2.1 Contenidos mínimos de los PDOT

El COPFP en el artículo 42, incluye más detalles sobre los contenidos mínimos que debe contener el plan, en concordancia con el COOTAD. Éstos son:

Diagnóstico: Para la elaboración, los GAD deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales,

potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual.

Propuesta: Para su elaboración los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazo, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos. Y,

Modelo de gestión: Para la elaboración los GAD deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social. (Asamblea Nacional , 2010).

2.3.2.2 Disposiciones generales de los PDOT

Las disposiciones generales para los planes de los diversos niveles de GAD, establecen límites y espacios para la planificación, lo cual es necesario conocer para los fines investigativos de este estudio. De esta manera se podrá distinguir si un PDOT cantonal responde a sus límites y competencias, o está invadiendo responsabilidades de otros niveles de gobierno.

En referencia a lo afirmado, el artículo 44 del COPFP dispone lo siguiente:

- Los PDOT regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital.
- Los PDOT cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.

- Corresponde exclusivamente a los GAD municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción, respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.
- Los planes de ordenamiento territorial cantonal/distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresadas constantes en la ley y en la normativa de los GAD municipales y distritales.
- Respecto de los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales se aplicarán, además, las normativas pertinentes previstas en el COOTAD.
- Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales. (Asamblea Nacional , 2010).

2.3.2.3 Consideraciones finales sobre los PDOT

Finalmente es necesario señalar que los PDOT serán la referencia para la elaboración de planes de inversión, presupuesto y demás instrumentos de gestión de los GAD, como lo dictamina el artículo 49 del COPFP.

En este mismo sentido, los PDOT serán sujetos a seguimientos y evaluación por los mismo GAD, quienes deberán enviar un informe anual a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

3.1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A partir de la nueva organización territorial del Estado, instituida en la Constitución del 2008, se establece un nuevo modelo de descentralización que pretende generar equidad, cohesión territorial, superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, y fortalecer el proceso de democratización del Estado, enmarcados dentro de un SNC y soportada bajo una institucionalidad (Consejo Nacional de Competencias) con la responsabilidad de promover, regular y organizar la transferencia de competencias exclusivas, adicionales y residuales.

Con la descentralización de competencias, desde el Gobierno Central hacia los GAD, se busca recuperar los roles de planificación, regulación y redistribución de los gobiernos locales así como potenciar la coordinación, la solidaridad, la equidad territorial y la democracia entre los mismos. Además, busca satisfacer las necesidades básicas de la población y generar mayor participación ciudadana.

Según Bedón (2011), la descentralización no debe concebirse como un mecanismo para el fortalecimiento individual de los GAD sino como un proyecto solidario de país, que deba responder tanto a las legítimas demandas nacidas en los territorios, como a la realidad política y económica del Estado en su conjunto.

El artículo 264 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 55 del COOTAD, define el régimen de competencias exclusivas de los gobiernos municipales. En el detalle constan competencias que se encuentran en ejercicio total, es decir que vienen siendo ejercidas por el municipio y no requieren pronunciamiento del CNC; competencias en ejercicio parcial, las cuales requieren regulación por parte del CNC ya que no venían siendo

ejercidas de manera total; competencias que no requieren costeo pues ya cuentan con los recursos asignados de acuerdo a la Constitución del 2008 y al COOTAD (artículos 198 y 270); y, competencias nuevas que deben ser transferidas de acuerdo a lo establecido en los artículos 123 y 125 del COOTAD, para lo cual el CNC dispondrá la conformación de una comisión integrada en partes iguales, por representantes técnicos del gobierno central y de los GAD. En la Tabla 3 se resume las competencias.

Tabla 3. Régimen de competencias exclusivas de los GAD municipales

Competencia	Tipo	Acción
1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.	Ejercicio total	Ninguna
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.	Ejercicio total	Ninguna
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.	Ejercicio total	Ninguna
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	Ejercicio total	Ninguna
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.	Ejercicio total	Ninguna
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.	Nueva	Transferir
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.	Enmienda	
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.	Nueva	Transferir
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.	Ejercicio total	Ninguna
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	Ejercicio parcial	Asumir e implementar
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	Ejercicio total	Ninguna
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.	Ejercicio parcial	Asumir e implementar
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Ejercicio parcial	Asumir e implementar

Competencia	Tipo	Acción
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	Ejercicio parcial	Asumir e implementar

Fuente: COOTAD, artículo 55

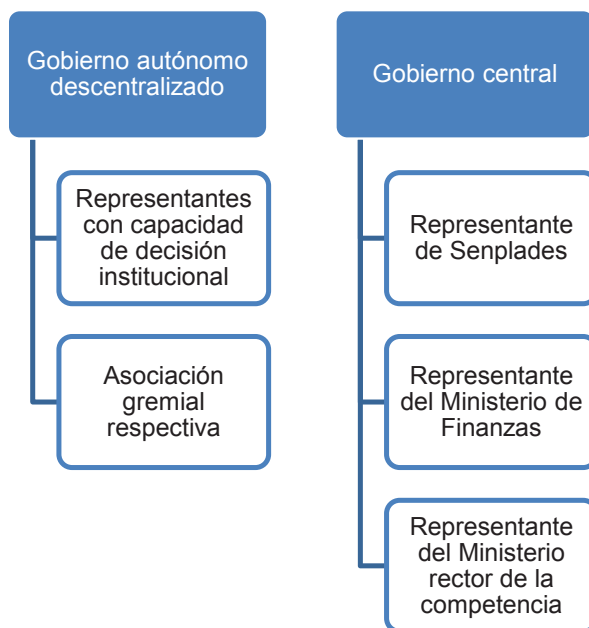
Elaboración: Autoras

3.1.1. PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Los GAD deben asumir las competencias nuevas constitucionales de manera progresiva conforme lo determine el CNC y con los respectivos recursos. Las competencias asignadas antes de la Constitución o el COOTAD deben seguir ejerciéndolas.

En este sentido, la ley regula el proceso de transferencia de competencias donde es necesario contar con todos los actores involucrados: los gobiernos locales receptores de la competencia y el gobierno central (Ilustración 6).

Ilustración 6. Actores involucrados en la transferencia de competencias



Fuente: Pino G. & Salazar C., 2014

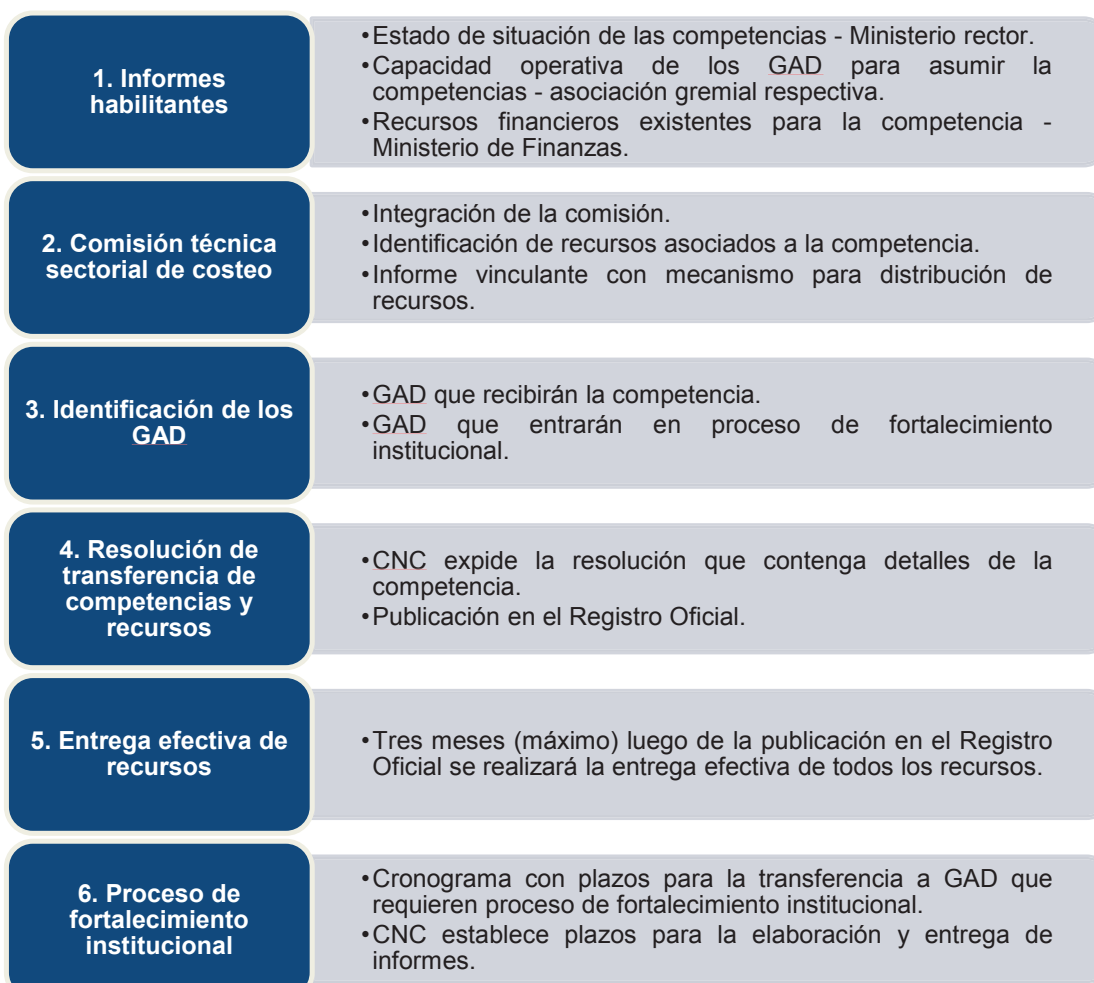
Elaboración: Autoras

El proceso de transferencia de competencias a ser descentralizadas, detallado en la Ilustración 7, es un trabajo de articulación entre las entidades del gobierno central que cumplen con el proceso establecido en el artículo 154 del

COOTAD, con el fin de contar con información preliminar para conocer la dinámica del sector al que corresponde la competencia e identificar los actores vinculados a la misma. Con estos elementos es posible determinar los recursos asociados a la competencia y un mecanismo de distribución, así como el modelo de gestión para el ejercicio efectivo de la competencia, y, un cronograma progresivo de implementación.

Finalmente, el proceso se ve plasmado en la resolución de transferencia del CNC con la cual se regula el ejercicio de la competencia descentralizada, y es de carácter obligatorio tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales.

Ilustración 7. Proceso de transferencia de competencias



Fuente: COOTAD, artículo 154
Elaboración: Autoras

Las competencias transferidas se financian por lo menos con los mismos recursos que el gobierno central destinaba para el ejercicio de dichas competencias, calculado a partir del promedio de los últimos cuatro años (COOTAD, artículo 204).

Las transferencias que se realicen serán únicamente para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los GAD, por lo tanto no pueden duplicarse ni generar pasivos adicionales al gobierno central.

Los GAD municipales, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015, hasta el momento, han asumido siete competencias. En la Tabla 4 y Tabla 5 se incluye un resumen sobre las competencias reguladas y transferidas por el CNC.

Tabla 4. Competencias transferidas

Competencia	Resolución del CNC y Registro Oficial	Ente rector	Objetivo de la transferencia
Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Resolución No. 006-CNC-2012 publicada en R.O. 712 de 29 de mayo de 2012	MTOP	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural y construir los espacios públicos para estos fines	Resolución No. 004-CNC-2015 publicada en R. O. 514 de 3 de junio de 2015	MCyP	<p>Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.</p> <p>Los GAD municipales pueden delegar la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.</p>

Fuente: CNC

Elaboración: Autoras

Tabla 5. Competencias reguladas

Competencia	Resolución del CNC y Registro Oficial	Ente rector	Objetivo de la regulación
Gestión de la cooperación internacional no reembolsable y la asistencia técnica	Resolución No. 0009-CNC-2011 publicada en R. O. No. 565 de 27 de octubre de 2011	Seteci	Gestionar la obtención de recursos no reembolsables y la asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias mediante la Gestión de la Cooperación Internacional no reembolsable.
Explotación de materiales áridos y pétreos	Resolución No. 0004-CNC-2014 publicada en R.O. 411 de 8 de enero de 2015	Ministerio de Minería - ARCOM	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
			Autorizar el acceso sin costo al aprovechamiento de los materiales pétreos necesarios para la obra pública de las instituciones del sector público y de los GAD.
			Expedir ordenanzas en las que se contemplará de manera obligatoria la consulta previa y vigilancia ciudadana.
			Remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de áridos y pétreos.
	Implementar mecanismos para su cumplimiento en coordinación con los GAD parroquiales rurales, las organizaciones comunitarias y la ciudadanía.		
Gestión ambiental	Resolución No. 0005-CNC-2014 publicada en R.O. 415 de 13 de enero de 2015	MAE	Otorgar licencias ambientales.
			Establecer sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes.
Vialidad	Resolución No. 0009-CNC-2014 publicada en R.O. 413 de 10 de enero de 2015	MTOP	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
Servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Resolución No. 0010-CNC-2014 publicada en R. O. 413 de 10 de enero de 2015	SNGR	Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
Desarrollo de actividades turísticas	Resolución No. 001-CNC-2016 publicada en R.O. 718 de 23 de marzo de 2016	Ministerio de Turismo	Regular las facultades y atribuciones de los GAD municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales rurales.

Fuente: CNC

Elaboración: Autoras

3.1.2. EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

a. Gestión de la cooperación internacional no reembolsable

En Registro Oficial 565 del 27 de octubre de 2011 se publicó la resolución No. 0009-CNC-2011 del CNC sobre la transferencia de la competencia de Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable, que permite a los GAD provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales rurales gestionar la obtención de recursos no reembolsables y la asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.

Como lo indica el artículo 4 de dicha resolución, el ejercicio de esta competencia está determinado por varios principios, entre los cuales están el de complementariedad y el de corresponsabilidad, esto quiere decir que la cooperación internacional debe complementar los esfuerzos de desarrollo del estado ecuatoriano y su aporte principal debe ser dirigido al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de talento humano, la transferencia de tecnologías y de conocimientos, para el logro del buen vivir.

b. Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial TTTSV

Mediante Resolución No. 006-CNC-2012, emitida por el CNC y publicada en el Registro Oficial Suplemento 712, de fecha 29 de mayo de 2012, se transfiere el ejercicio de la competencia para regular, planificar y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los GAD Municipales y Metropolitanos.

Modelos de gestión: facultades transferidas por nivel de gobierno

Se transfirió la competencia de TTTSV estableciendo modelos de gestión diferenciados para su ejercicio en función de las características territoriales y sectoriales y la experiencia de los GAD municipales en el ejercicio de la competencia. A cada modelo de gestión le corresponde un paquete diferenciado de productos y servicios. En este marco, el CNC mediante Resolución No. 0003-CNC-2015 de 26 de marzo de 2015 publicada en Registro

Oficial 475 de 08 de abril de 2015, revisó los modelos de gestión de los GAD municipales y mancomunidades¹³, de manera que 6 GAD municipales y una mancomunidad (Región norte) corresponden al modelo de gestión A, y 169 GAD municipales y 5 mancomunidades (Pastaza, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Cotopaxi y Tungurahua) corresponden al modelo de gestión B.

En la Tabla 6 se detalla la matriz de productos y servicios de acuerdo a los modelos de gestión diferenciados de la competencia de TTTSV.

Tabla 6. Modelos de gestión diferenciados

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	Modelo		
			A	B	
Tránsito	Planificación	Plan de administración de tránsito	x	x	
	Regulación	Normativa para gestión de tránsito	x	x	
	Control	Control operativo		x	
Matriculación y revisión técnica vehicular			x	x	
Transporte	Planificación	Plan de transporte terrestre	x	x	
	Regulación	Normativa para gestión del transporte	x	x	
	Control	Control de cumplimiento de normativa		x	x
		Emisión títulos habilitantes transporte público		x	x
		Emisión títulos habilitantes transporte comercial y cuenta propia		x	x
Seguridad vial	Planificación	Plan de seguridad vial	x	x	
	Regulación	Normativa para seguridad vial	x	x	
	Control	Campañas de seguridad vial	x	x	

Fuente y elaboración: Transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

De acuerdo a Resolución No. 002-CNC-2015 emitida el 03 de febrero de 2015 se resuelve reformar la Resolución No. 006-CNC-2012 en donde, se elimina el numeral 5 del artículo 27 y los artículos 31, 32, 33 y 34 referentes a los montos de compensación, es decir, se eliminaron los recursos por monto de compensación destinados a egresos no permanentes (inversión) correspondientes a USD 50 millones anuales distribuidos entre los GAD municipales de los modelos A y B.

¹³ El artículo 285 del COOTAD señala que dos o más GAD del mismo nivel de gobierno pueden asociarse para ejercer una competencia.

c. Explotación de materiales áridos y pétreos

Mediante Resolución No. 004–CNC–2014 de 6 de noviembre de 2014, publicada en Registro Oficial 411 de 8 de enero de 2015, se transfiere el ejercicio de la competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales de áridos y pétreos a favor de los GAD municipales.

Entre las atribuciones, los GAD municipales pueden otorgar, administrar y extinguir los derechos mineros; otorgar licencias ambientales para actividades mineras de explotación de materiales áridos y pétreos; otorgar la autorización para el inicio de la explotación de materiales áridos y pétreos. De la misma manera, el Gobierno Central tiene la responsabilidad de emitir la política pública nacional del sector minero que permita el ejercicio de la competencia.

d. Gestión ambiental

El CNC emite la Resolución No. 0005-CNC–2014 publicada en Registro Oficial 415 de 13 de enero de 2015, en la que se definen claramente las facultades y productos y servicios que brindará cada uno de los niveles de gobierno.

El Gobierno Central, a través del Ministerio del Ambiente, como rector de la competencia de gestión ambiental y autoridad ambiental nacional, ejerce las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión nacional. Por su lado, a los GAD provinciales les corresponde las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión local de la competencia de gestión ambiental.

De igual manera, les corresponde a los GAD municipales las facultades de planificación, regulación, control y gestión local, manteniendo siempre una adecuada coordinación con el gobierno central y con los GAD provinciales para garantizar un adecuado ejercicio de la competencia. Estas facultades se ejercerán solo si es que el GAD municipal se acredita como autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAR) ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).

Los GAD parroquiales rurales tienen las facultades de planificación y gestión parroquial y mantendrán coordinación con los demás niveles de gobierno.

e. Vialidad

El CNC ha realizado actividades interinstitucionales para expedir la regulación para el ejercicio concurrente de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad a favor de los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales, mediante Resolución No. 0009-CNC-2014 emitida el 12 de diciembre de 2014 y publicada en Registro Oficial 413 de 10 de enero de 2015.

Para establecer los ámbitos de ejercicio de la competencia en cada GAD, la Resolución No. 0009-CNC-2014 en su artículo 3 considera las siguientes definiciones:

Red vial nacional: Es el conjunto total de las carreteras y caminos existentes en el territorio ecuatoriano, está integrada por la red vial estatal, la red vial regional, la red vial provincial y la red vial cantonal.

Red vial estatal: Conjunto de vías conformado por las troncales nacionales, que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por el ente rector de la vialidad como corredores arteriales o como vías colectoras.

Red vial provincial: Comunica las cabeceras cantonales entre sí. Comunica las cabeceras parroquiales rurales entre sí. Comunica las cabeceras parroquiales rurales con los diferentes asentamientos humanos, sean estos, comunidades o recintos vecinales.

Red vial cantonal: Es el conjunto de vías que conforman el casco urbano de una cabecera cantonal y parroquial rural, y aquellas vías que, de conformidad con cada planificación municipal, estén ubicadas en sectores susceptibles de urbanizarse.

Los recursos para el ejercicio de la competencia son aquellos previstos en la ley y en las ordenanzas. Los GAD provinciales y metropolitanos o municipales pueden fijar las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias. En el caso de existir proyectos de interés conjunto, de mutuo acuerdo, el Gobierno Central y los GAD podrán coordinar acciones para contribuir al financiamiento de bienes y servicios relacionados con esta competencia.

f. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios

El 10 de enero de 2015 en Registro Oficial 413 se publicó la Resolución No. 0010-CNC-2014, con la que se expide la regulación para el ejercicio de la competencia de gestión de los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, a favor de los GAD metropolitanos y municipales.

Con la expedición de la resolución de transferencia, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los GAD municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos.

La Ley de Defensa contra Incendios establece que además de los recursos económicos señalados por leyes especiales, los cuerpos de bomberos tendrán derecho a una contribución adicional mensual que pagarán los usuarios de los servicios de alumbrado eléctrico a cuyos nombres se encuentren registrados los medidores.

g. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines

Mediante Resolución No. 0004-CNC-2015 publicada en Registro Oficial 514 de 3 de junio de 2015, se transfiere la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines, a favor de los GAD metropolitanos y municipales.

El ente rector de la competencia es el Ministerio de Cultura y Patrimonio, que deberá mantener un sistema de información para administrar el inventario patrimonial y el catastro de museos, archivos y bibliotecas, para lo cual deberá implementar los mecanismos necesarios que permitan su interoperabilidad y actualización permanente.

h. Desarrollo de actividades turísticas

Con el objeto de regular las facultades y atribuciones de los GAD municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales rurales, respecto al desarrollo de actividades turísticas en su territorio, el CNC expide la Resolución No. 001-CNC-2016 publicada en Registro Oficial 718 de 23 de marzo de 2016.

Al gobierno central les corresponde las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión nacional del sector turístico a través del Ministerio de Turismo. Por su parte, los GAD municipales y metropolitanos tienen el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión cantonal. Mientras que, los GAD parroquiales rurales tienen el ejercicio de la facultad de gestión, a través de la cual pueden promover el turismo comunitario y el turismo desarrollado por la economía popular y solidaria, en coordinación con los GAD provinciales.

Los GAD provinciales desarrollarán las actividades turísticas en el ámbito de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias a través de las facultades de planificación, regulación y gestión provincial.

3.2. VINCULACIÓN ENTRE LAS COMPETENCIAS DESCENTRALIZADAS Y LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como se describe en párrafos anteriores, entre las competencias exclusivas de los GAD municipales se encuentra: *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera*

articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

Esta competencia determina la responsabilidad de los GAD municipales para formular los PDOT, y la articulación que debe darse con los planes de los distintos niveles de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, tal cual lo establece la Constitución en su artículo 280.

Para dar cumplimiento con lo mencionado se cuenta con las Resoluciones Nro. 003-CNP-2014 y Nro. 004-CNP-2015, emitidas por el Consejo Nacional de Planificación (CNP), y el Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014, cuyas disposiciones son mandatorias para la elaboración y/o actualización de los PDOT.

En los lineamientos emitidos por el CNP se menciona la importancia de contar con un análisis integral territorial por componentes (biofísico, sociocultural, económico, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y participación ciudadana) que permita comprender la dinámica del territorio. De esta manera, la planificación que se realice tendrá un alcance global evitando contradicciones o duplicidades en la acción pública.

Para lograr una adecuada articulación entre el Gobierno Central y los GAD, es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción coordinada entre los distintos niveles de gobierno en un territorio.

Desde esta perspectiva, el artículo 43 del COPFP menciona que los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

El contenido de los PDOT se basa en dos consideraciones importantes:

- La elaboración de un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión (COPFP, artículo 42).
- Las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, lo cual determina el alcance de sus instrumentos de planificación, especialmente en la fase de propuesta y modelo de gestión.

A más de estas consideraciones se debe tomar en cuenta las prioridades que el Estado estableció para el período 2013 – 2017, estas son: la seguridad y soberanía alimentaria, el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza y la sustentabilidad ambiental.

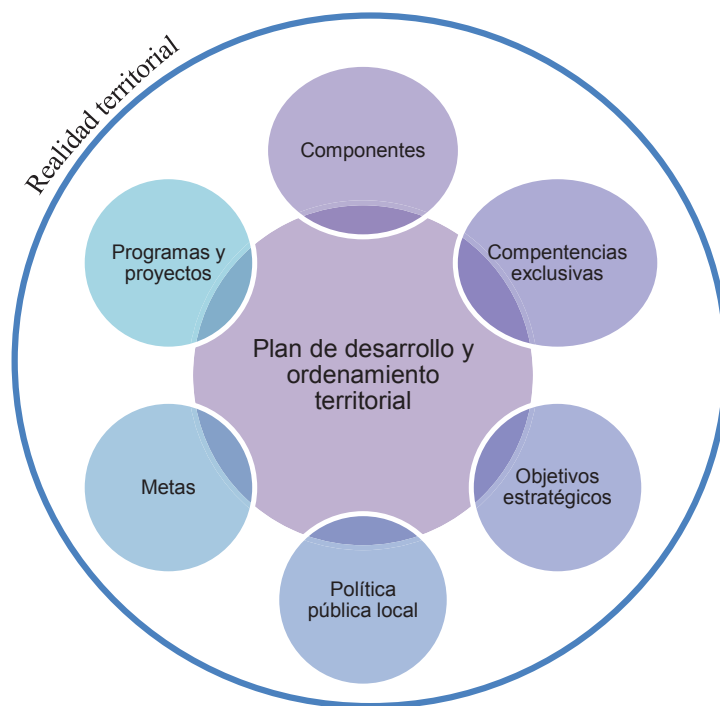
La articulación que se busca entre los diferentes planes no implica la imposición de directrices desde un nivel superior o inferior, sino la necesidad de identificar e implementar un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica la organización del territorio con una visión a gran escala, es decir, la construcción de los mismos objetivos pero detallados según el nivel de cercanía de los gobiernos.

De esta manera se plantea la importancia de considerar el territorio como un elemento indispensable para el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado.

Este punto nos abre paso a uno de los propósitos de la descentralización, que es promover el desarrollo de las capacidades locales, de manera que los diferentes niveles de gobierno puedan definir en forma autónoma proyectos sectoriales que impulsen la equidad territorial, mejoren los niveles de calidad de vida de la población y acerquen la administración a la ciudadanía.

En este contexto, uno de los retos más importantes de los municipios en relación a la descentralización y los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial, viene dado por realizar un uso adecuado de sus recursos y su capacidad de gestión y planificación para plantear metas, programas y proyectos coherentes con la realidad territorial, en función de los diferentes componentes y competencias exclusivas de los GAD. A continuación en la Ilustración 8 se presenta la relación de la planificación territorial.

Ilustración 8. Relación de la planificación territorial



Elaboración: Autoras

3.3 REVISIÓN METODOLÓGICA

Haciendo una recapitulación, los primeros intentos descentralizadores iniciaron en la década de los 90, y se caracterizaron por un desorden político al plantear la asignación de competencias de acuerdo a la voluntad de los gobiernos locales. A partir del proyecto político de reforma del Estado se considera la descentralización y la desconcentración como base para lograr mayor equidad territorial, pues con la transferencia de competencias se genera mayor empoderamiento local para la satisfacción de las necesidades territoriales.

Este nuevo modelo de descentralización al ser concebido dentro de un proyecto más amplio de reforma democrática, requiere de un Estado más fuerte que regule, controle y planifique. Este retorno a la planificación tiene una nueva mirada que busca articular las estrategias nacionales con los procesos de desarrollo en los territorios. Sobre este contexto la aplicación de la política pública de descentralización requiere de enfoques integrales que permitan orientar la planificación al cumplimiento de los derechos establecidos en la

Constitución, los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan Nacional de Descentralización.

Dentro del conjunto de políticas públicas que garanticen la reforma democrática surge la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial de los GAD. El ordenamiento territorial surge con la necesidad de superar problemas de inequidad, desigualdad y pobreza provocados por desequilibrios en el territorio, que han ocasionado el desplazamiento de poblaciones vulnerables a zonas más sensibles, de alto riesgo y de menor productividad.

En respuesta a esta realidad, y a la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía en todo el territorio nacional, se genera un marco legal amplio (descrito en el capítulo 2) para la coordinación entre el gobierno central y los GAD que permite la articulación de la planificación nacional y local como parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Como lo determina el artículo 299 del COOTAD, los GAD deben ejercer la competencia de ordenamiento territorial de su circunscripción exclusivamente en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Para el cumplimiento de esta capacidad se debe considerar lo siguiente:

- Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente.
- Los contenidos de la Estrategia Territorial Nacional.
- Los modelos de gestión regulados por el CNC para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas a los distintos niveles de gobierno.

Así, la actual discusión sobre la planificación territorial vinculada con la descentralización, se enmarca dentro de una estrategia global que tiene como reto lograr una intervención pública integral.

Esta perspectiva, junto con lo puntualizado en el desarrollo del proyecto, denota un proceso largo, complejo, pero sobre todo que requiere continuidad

de lo emprendido. Es así que, al tener tantas aristas de análisis se define lineamientos y directrices¹⁴ de la descentralización de competencias que nos permitan evaluar¹⁵ de forma global el contenido de los PDOT, generar una matriz de cumplimiento y analizar la gestión de los GAD municipales seleccionados.

Los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias son:

- Ejercicio de las competencias a través de la definición y ejecución de programas, proyectos o acciones tendientes a la provisión de productos y servicios descentralizados, los mismos que integren políticas públicas.
- Articulación entre las metas territoriales y la Estrategia Territorial Nacional (Plan Nacional de Desarrollo), que permitan alcanzar la equidad territorial.
- Empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la democracia participativa, a través de la generación de espacios, procedimientos institucionales, instrumentos o mecanismos de participación ciudadana individual y/o colectiva.

Engranando la teoría con la finalidad del proyecto, se propone realizar una metodología diferenciada en tres fases, de manera que propicie una combinación de diferentes variables, cuantitativas y cualitativas, permitiendo desarrollar un sistema de valoración de desempeño de los GAD municipales.

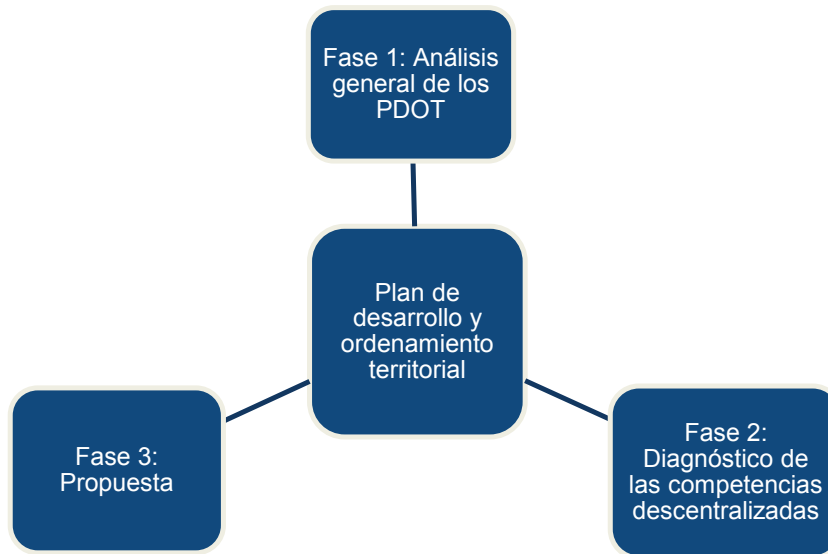
Las tres fases serán analizadas de forma independiente teniendo un resultado particular por cada etapa. Sin embargo, cada resultado servirá de insumo para el desarrollo de la siguiente fase.

En la Ilustración 9, se detalla el proceso de cada una de las fases que serán desarrolladas en el presente capítulo.

¹⁴ Los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias vinculadas a la planificación territorial son el resultado de la investigación realizada para el desarrollo del presente proyecto.

¹⁵ La evaluación que se plantea no es de la calidad de los PDOT, sino está enfocada en verificar la planificación de las competencias de los GAD municipales.

Ilustración 9. Fases de análisis



Elaboración: Autoras

3.3.1 FASE 1: ANÁLISIS GENERAL DE LOS PDOT

El PDOT municipal es un instrumento de planificación para la gestión del territorio orientado al equilibrio social, ambiental y económico; y, constituye una herramienta necesaria para la articulación de la planificación local con las políticas e intervenciones nacionales. Los contenidos del PDOT son:

- **Diagnóstico:** Es un análisis que permite describir la situación actual del territorio. En la Ilustración 10 se detalla el contenido de esta sección.

Ilustración 10. Contenidos de la sección Diagnóstico del PDOT

Análisis de componentes: biofísico; socio cultural; económico; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; y , político institucional y participación ciudadana.

Identificación de problemas y potencialidades por componente, con su respectiva priorización, de acuerdo a sus competencias.

Análisis estratégico territorial que permita comprender la dinámica del territorio.

Fuente: Resolución 003-2014-CNP: Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los PDOT de los GAD

Elaboración: Autoras

- **Propuesta:** desarrollan los elementos descritos en la Ilustración 11.

Ilustración 11. Contenidos de la sección Propuesta del PDOT

Visión, objetivos estratégicos de desarrollo y determinación de indicadores y metas.

Determinación de categorías de ordenamiento territorial a partir del diagnóstico de síntesis territorial.

Definición territorializada de políticas públicas para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas planteadas.

Fuente: Resolución 003-2014-CNP: Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los PDOT de los GAD

Elaboración: Autoras

- **Modelo de gestión:** Permite el desarrollo e implementación de las políticas públicas de los GAD. Su contenido se describe en la Ilustración 12.

Ilustración 12. Contenidos de la sección Modelo de Gestión del PDOT

Estrategia de articulación y coordinación para la gestión de los planes.

Estrategias y metodologías de participación ciudadana.

Propuesta de programas con sus posibles fuentes de financiamiento, metas e indicadores, vinculados al PND.

Agenda regulatoria con lineamientos de normativa específica para el cumplimiento del PDOT en función de sus competencias y atribuciones.

Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los PDOT y de la inversión pública.

Fuente: Resolución 003-2014-CNP: Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los PDOT de los GAD

Elaboración: Autoras

Por lo tanto, esta fase se basa en una lectura estratégica de los contenidos del PDOT que permita conocer los planteamientos del plan en su conjunto, analizando qué indican dichos contenidos en el contexto del municipio.

Con los lineamientos establecidos se desarrolla una serie de preguntas, consolidadas en una matriz detallada en el Anexo 1, que permitan analizar de manera general los asuntos referidos al plan en cuanto a diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

En este sentido, se realiza un balance del plan respondiendo principalmente a dos necesidades de información:

- Cumplimiento del contenido establecido para la actualización y reporte de información de los PDOT de los GAD seleccionados para el estudio.
- Reconocimiento de las falencias y fortalezas del plan.

Como producto de esta fase se obtiene una caracterización por GAD municipal que determina el cumplimiento de los contenidos del PDOT, además de un análisis de los resultados más importantes a nivel global. Este análisis constituye un insumo para conocer la estructura del plan y establecer puntos de estudio para la siguiente fase.

El nivel de cumplimiento estará determinado por cinco categorías descritos en la Tabla 7.

Tabla 7. Niveles de cumplimiento contenidos PDOT

Categorías	Rangos de cumplimiento
Alto	[80% - 100%]
Satisfactorio	[60% - 80%[
Medio	[40% - 60%[
Bajo	[20% - 40%[
Crítico	[0% - 20%[

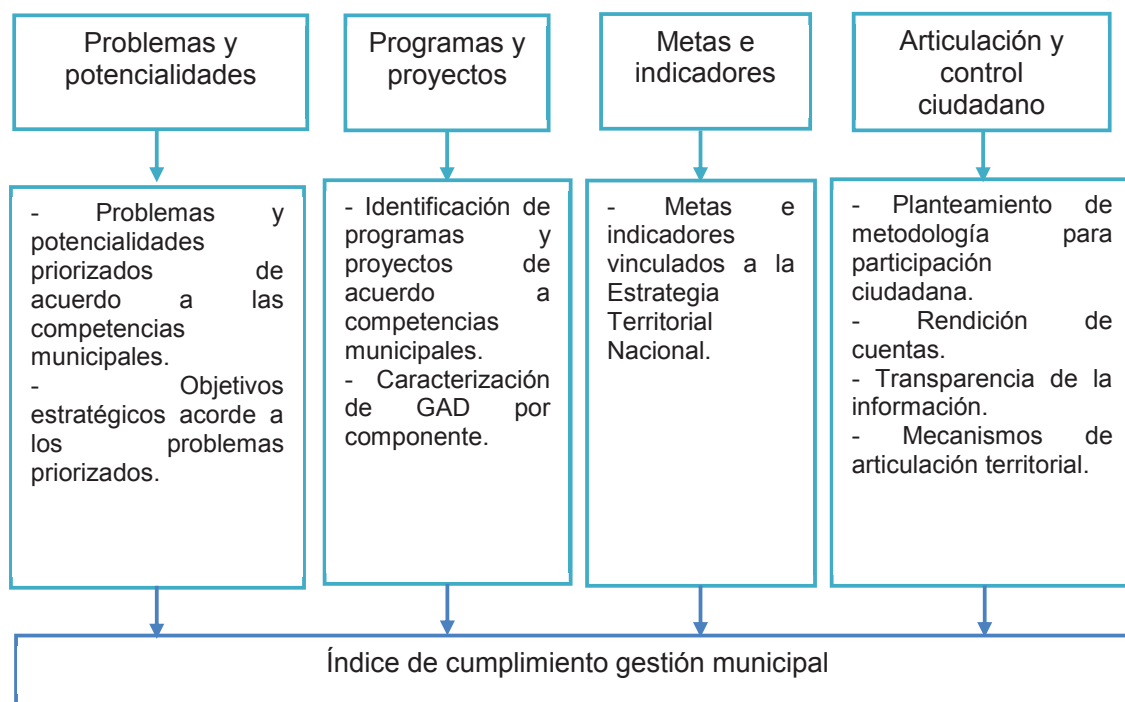
Elaboración: Autoras

3.3.2. FASE 2: DIAGNÓSTICO DE LAS COMPETENCIAS DESCENTRALIZADAS

En base al análisis de la estructura de los PDOT, en esta fase se busca identificar el contenido relacionado con el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias.

La metodología de cumplimiento evalúa la gestión del municipio en el manejo de sus competencias, tanto exclusivas como descentralizadas, a través de niveles de análisis definidos en cuatro criterios: programas y proyectos; problemas y potencialidades; metas e indicadores; y, articulación y control ciudadano, tal cual lo detalla la Ilustración 13.

Ilustración 13. Criterios del índice de cumplimiento de la gestión municipal



Elaboración: Autoras

Mediante la agregación de los criterios se pretende determinar un índice de cumplimiento que permita caracterizar a los GAD municipales de acuerdo a los puntajes alcanzados.

3.3.2.1 Desarrollo de matrices por criterio

Cada uno de los cuatro criterios que integran el índice de cumplimiento se calcula bajo la misma metodología, por lo cual en este apartado se procede a explicar el desarrollo de las matrices, la forma de calificación, la presentación de resultados, entre otros aspectos.

Los criterios que se han identificado son esenciales para realizar una evaluación general de los PDOT en relación a los lineamientos y directrices de la descentralización, pues permiten analizar la gestión municipal en cuanto a la planificación de sus competencias y por ende a su implementación para el logro de objetivos y cumplimiento de metas.

En la Tabla 8 se observa la descripción de cada uno de los criterios planteados para el desarrollo de la fase 2.

Tabla 8. Descripción de criterios

Criterios	Descripción
Problemas y potencialidades	Verifica que los objetivos planteados en la propuesta del PDOT sean coherentes con la priorización de problemas y potencialidades por competencia.
Programas y proyectos	Identifica que la planificación de programas y proyectos estén de acuerdo a los problemas, potencialidades y prioridades establecidos por competencia.
Metas e indicadores	Analiza la vinculación de las metas e indicadores que desea alcanzar el municipio con la Estrategia Territorial Nacional.
Articulación y control ciudadano	Identifica la vinculación entre el municipio y la ciudadanía, de forma individual y colectiva, en la toma de decisiones, mecanismos de articulación y control social.

Fuente: Resolución 003-2014-CNP: Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los PDOT de los GAD

Elaboración: Autoras

Una vez definidos los criterios se procede a armar matrices por componente y competencia, para lo cual el primer paso es identificar las competencias que integran cada componente establecido en los PDOT (Tabla 9).

Tabla 9. Componentes y competencias

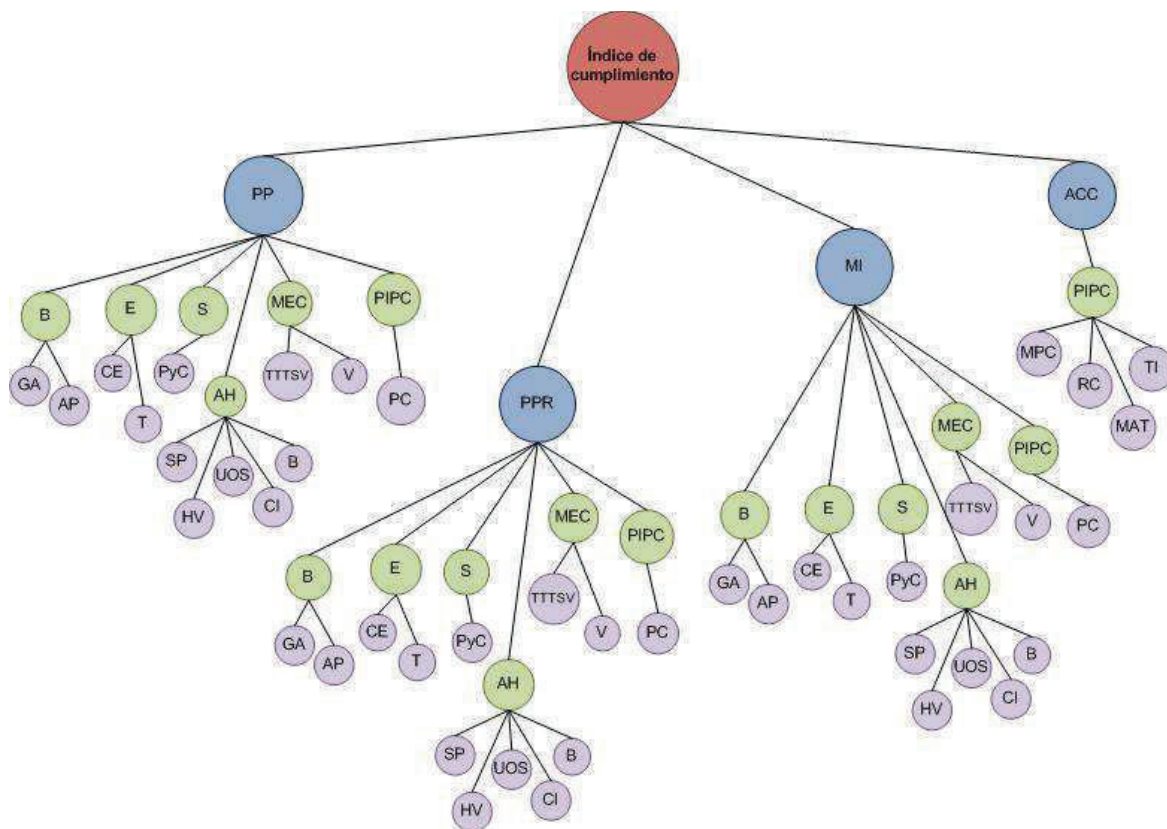
Componentes	Competencias
Biofísico	Gestión ambiental
	Explotación de materiales áridos y pétreos
Económico	Competencia exclusivas art. 55 COOTAD
	Turismo ¹⁶
Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural
Asentamientos humanos	Prestación de servicios públicos de agua y saneamiento
	Hábitat y vivienda
	Uso y ocupación del suelo
	Formar y administrar catastros inmobiliarios
	Registro de la propiedad
	Gestión de Riesgos (Bomberos)
Movilidad, energía y conectividad	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial
	Vialidad
Político institucional y de participación ciudadana	Participación ciudadana

Elaboración: Autoras

Para una mejor comprensión del desarrollo de la fase 2 se desarrolla una diagramación de árbol de decisión con cada criterio, componente y competencia (Ilustración 14).

¹⁶ La competencia de actividades turísticas no será considerada para el presente análisis pues fue descentralizada en el año 2016, mientras que la planificación de los PDOT se realizó en el año 2014.

Ilustración 14. Árbol de decisión del desarrollo de la fase 2



Elaboración: Autoras

En la Tabla 10 se encuentra la descripción de las siglas empleadas en el árbol de decisión.

Tabla 10. Descripción de siglas del árbol de decisión

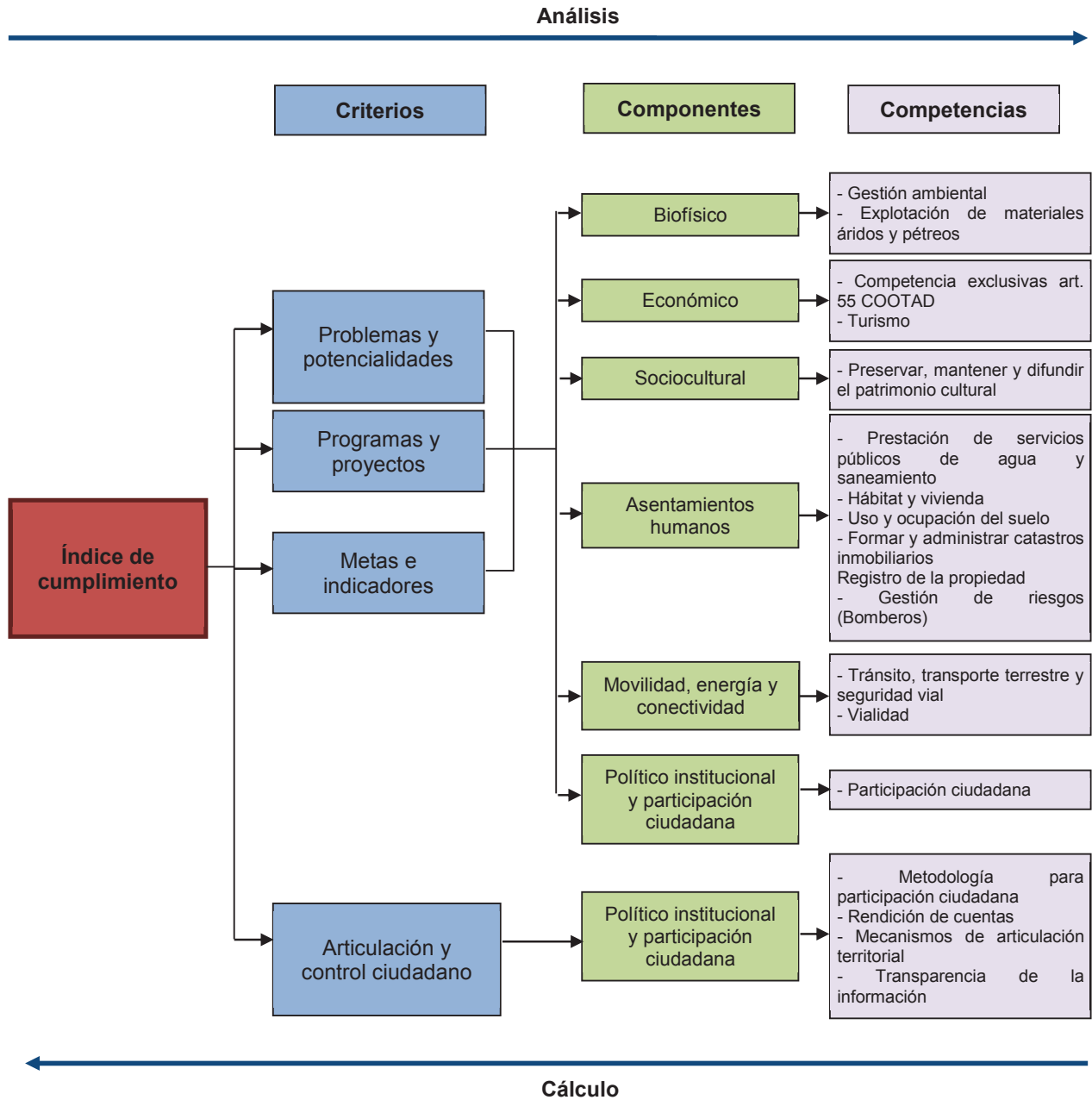
Sigla	Descripción
PP	Problemas y potencialidades
PPR	Programas y proyectos
MI	Metas e indicadores
ACC	Articulación y control ciudadano
B	Biofísico
E	Económico
S	Sociocultural
AH	Asentamientos humanos
MEC	Movilidad, energía y conectividad
PIPC	Político institucional y de participación ciudadana
GA	Gestión ambiental
AP	Explotación de materiales áridos y pétreos
CE	Competencia exclusivas art. 55 COOTAD

Sigla	Descripción
T	Turismo
PyC	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural
SP	Prestación de servicios públicos de agua y saneamiento
HV	Hábitat y vivienda
USO	Uso y ocupación del suelo
CI	Formar y administrar catastros inmobiliarios
B	Gestión de Riesgos (Bomberos)
TTTSV	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial
V	Vialidad
PC	Participación ciudadana
MPC	Metodología para participación ciudadana
RC	Rendición de cuentas
MAT	Mecanismos de articulación territorial
TI	Transparencia de la información

Elaboración: Autoras

La descripción del árbol se encuentra detallada en la Ilustración 15, donde también se señala cada nivel y la manera como se va a desarrollar la fase 2 de la metodología.

Ilustración 15. Descripción árbol de decisión del desarrollo de la fase 2



Elaboración: Autoras

Una vez identificadas las competencias por componente se clasifica la información de los PDOT por criterio y se procede a otorgarle una calificación de cumplimiento. Cabe mencionar que los resultados obtenidos serán por GAD municipal.

La calificación que se otorga es en base al cumplimiento de la planificación de los municipios y está dado por una escala de uno a cinco, como se detalla en la Tabla 11.

Tabla 11. Escala para determinar las categorías

Categorías	Valor
Alto	5
Satisfactorio	4
Medio	3
Bajo	2
Crítico	1

Elaboración: Autoras

Las consideraciones para cada categoría dependerán del tema que trata cada matriz.

Una vez calificado cada GAD por competencia, componente y criterio se aplica un proceso de agregación hasta llegar a obtener el índice de cumplimiento, empleando las mismas consideraciones en todo el proceso.

En este contexto, la metodología para la agregación será mediante el cálculo del promedio¹⁷ de las competencias que están dentro de cada componente y de esta manera al estar calificados de uno a cinco, el resultado obtenido va a concentrarse en el mismo rango. El proceso mencionado se lo detalla en la Ecuación 1 para los componentes.

Ecuación 1. Proceso de agregación para componentes

$$C_i = \frac{\sum_{j=1}^n CC_j}{n}$$

Donde,

C_i = Componente i , $i = 1, \dots, 6$

¹⁷ El promedio es la media aritmética y se calcula sumando un grupo de números y dividiendo por el recuento de dichos números.

CC_j = Competencia j , $j = 1, \dots, n$

n = número total de competencias por componente

Para el caso de los criterios, se procede a calcular el promedio de los componentes, obteniendo una calificación en el rango de uno a cinco. La Ecuación 2 denota el proceso de agregación para los criterios.

Ecuación 2. Proceso de agregación para criterios

$$CR_i = \frac{\sum_{j=1}^n C_j}{n}$$

Donde,

CR_i = Criterio i , $i = 1, \dots, 4$

C_j = Componente j , $j = 1, \dots, 6$

n = número total de componentes por criterio

3.3.2.2 Construcción del índice de cumplimiento

El índice se construye en base a los resultados obtenidos en los criterios de problemas y potencialidades; programas y proyectos; metas e indicadores y articulación y control ciudadano. Cada criterio recibe una ponderación, de manera que el índice general se calcula de acuerdo a la Ecuación 3.

Ecuación 3. Índice de cumplimiento gestión municipal

$$IC_i = \alpha_1 PP_i + \alpha_2 PPR_i + \alpha_3 MI_i + \alpha_4 ACC_i$$

Donde,

IC_i = Índice de cumplimiento para el GAD i

i = Territorio geográfico analizado (GAD), $i = 1, \dots, 5$

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$ = Pesos por criterio

PP_i = Criterio problemas y potencialidades para el GAD i

PPR_i = Criterio programas y proyectos para el GAD i

MI_i = Criterio metas e indicadores para el GAD i

ACC_i = Criterio articulación y control ciudadano para el GAD i

Para la ponderación de los criterios se propone trabajar con la técnica de “sistema de jueces” u “opinión de expertos” (Barba-Romero & Pomerol, 1997).

El “sistema de jueces” es un método sencillo mediante el cual un grupo de expertos en los temas de descentralización y de planificación territorial de los GAD municipales, otorgan valores de ponderación para cada criterio que compone el índice, de manera independiente.

En este caso, para otorgar la ponderación, se contó con el juicio del Sociólogo Germán Guerra Ex-subsecretario de Descentralización de Senplades, la Directora de Competencias Territoriales (Senplades) Socióloga Paola Oña, y el Director de Planificación e Inversión Economista Martín Ramírez del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P., quienes nos supieron manifestar que para el presente trabajo académico sería conveniente considerar el mismo peso para cada criterio, pues al ser un trabajo que no se ha realizado previamente sería importante conocer los primeros resultados y determinar la factibilidad de la metodología planteada para posteriormente replicarlo con un mayor número de GAD.

Con las recomendaciones acogidas, los pesos que se le otorga a cada criterio tienen el mismo valor de manera que la suma de los cuatro valores sea igual a 1 (Ecuación 4).

Ecuación 4. Ponderaciones por criterio

$$\alpha_1 = \alpha_2 = \alpha_3 = \alpha_4 = 0,25 \therefore \alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 = 1$$

3.3.2.3 Construcción de categorías

De acuerdo a la aproximación utilizada, es posible identificar las categorías de cumplimiento de los GAD municipales de acuerdo a los puntajes alcanzados. Dichas categorías serán construidas a partir de los resultados del índice de cumplimiento.

En este contexto, debido a que las variables incluidas se encuentran en valores de uno a cinco, es posible categorizar a cada GAD municipal en cinco categorías con se define en la Tabla 12.

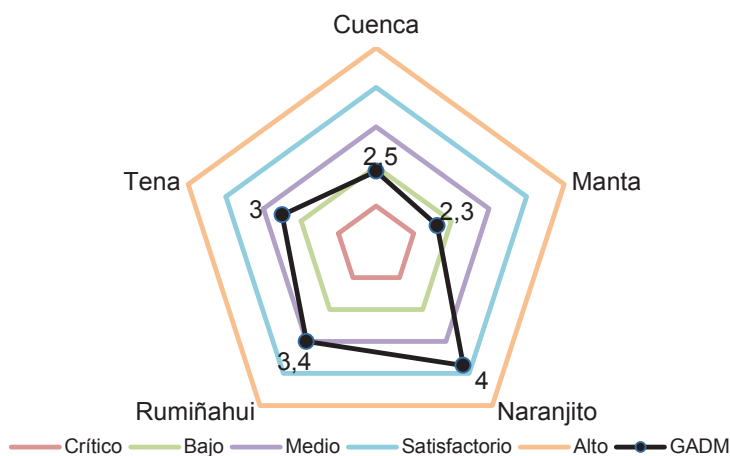
Tabla 12. Categorías para GAD municipales

Categorías	Rangos
Alto	[4,2 - 5,0]
Satisfactorio	[3,4 - 4,2[
Medio	[2,6 - 3,4[
Bajo	[1,8 - 2,6[
Crítico	[1,0 - 1,8[

Elaboración: Autoras

A partir de esta información, se puede plantear un análisis visual mediante un gráfico tipo radial con cada uno de los componentes, criterios e índice, de manera que se pueda apreciar el municipio que se encuentra en mejor o peor situación (relativa) respecto a la planificación de las competencias descentralizadas. Como ejemplo se plantea el Gráfico 1.

Gráfico 1. Ejemplo de análisis visual por GAD municipales



Elaboración: Autoras

3.3.3 FASE 3: PROPUESTA

Después de un extenso análisis se ve la necesidad de realizar una propuesta con la intención de sistematizar la información relacionada a las competencias de los GAD en los PDOT.

Con lo detallado en la fase 1 y 2, se plantea que los criterios de análisis sean las palabras claves de referencia para la búsqueda en los PDOT. Posteriormente, la información relacionada a estas palabras claves se sintetizará en una matriz.

La matriz propuesta busca tener una visión más amplia y general de los contenidos del PDOT, de manera que sea eficiente y eficaz su procesamiento y facilite su posterior análisis, seguimiento y evaluación. Es así, que esta matriz servirá no solo para aquellos municipios que realicen la actualización de sus PDOT, sino también para aquellos que lo elaboran por primera vez.

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE CUMPLIMIENTO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1 RESULTADOS FASE 1: ANÁLISIS GENERAL DE LOS PDOT

En este punto se presenta algunos elementos para analizar la coherencia interna de los PDOT de los GAD municipales de Manta, Naranjito, Rumiñahui, Tena y Cuenca. Se toma especial consideración a la articulación entre el diagnóstico territorial con los objetivos, políticas públicas locales y metas planteadas.

Este análisis permite determinar y valorar el trabajo de los GAD municipales en la elaboración de su planificación territorial así como su efectividad en la generación de condiciones para la evaluación de los mismos.

La elaboración de un diagnóstico preliminar de los PDOT cobra sentido en la medida que sirve para conocer la realidad territorial, contextualizarla, y verificar que lo planificado tenga coherencia con esta realidad. Esto supone la aplicación de herramientas para la identificación de falencias y fortalezas del plan, así como el cumplimiento del contenido establecido para la actualización y reporte de información.

La Tabla 13 recoge todos los aspectos detallados para el análisis general de los PDOT.

Tabla 13. Matriz para análisis general de los PDOT

Sección	Contenido	Manta	Tena	Rumiñahui	Naranjito	Cuenca
Diagnóstico	1 Se realiza el análisis de los componentes biofísico; socio-cultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana	1	1	1	1	1
	2 Presenta indicadores que permitan medir las situaciones y problemas actuales	1	1	1	1	1
	3 Se identifica los problemas y potencialidades por componente	1	1	1	1	1

Sección	Contenido	Manta	Tena	Rumiñahui	Naranjito	Cuenca	
	4	Los problemas y potencialidades están priorizados de acuerdo a las competencias municipales	1	0	0	0	0
	5	Cuenta con el análisis estratégico territorial	0	0	1	0	1
Propuesta	6	Se plantea visión y objetivos estratégicos	1	1	1	1	1
	7	Los objetivos son coherentes con lo planteado en el diagnóstico	1	1	1	1	1
	8	Incluye las políticas que implementará el GAD para el logro de los objetivos y, para el cumplimiento de las metas	1	1	1	1	1
	9	Se detalla los indicadores y metas que se desea alcanzar en el periodo	1	1	1	1	1
	10	Contiene una línea de base por cada meta e indicador	1	0	1	0	1
	11	Determina categorías de ordenamiento territorial	1	1	1	1	1
Modelo de gestión	12	Contiene estrategias de articulación para la gestión del plan	1	1	1	1	1
	13	Establece metodologías para la participación ciudadana	1	1	1	1	1
	14	En cada uno de los objetivos se establecieron metas	1	1	1	0	0
	15	Las metas e indicadores están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo	1	1	1	1	1
	16	Los programas y proyectos se definen de acuerdo a las políticas locales y objetivos estratégicos	1	1	1	0	0
	17	Los programas y proyectos cuentan con las posibles fuentes de financiamiento	1	1	1	0	0
	18	Los programas y proyectos cuentan con un presupuesto referencial	1	1	1	1	1
	19	Incluye agenda regulatoria (ordenanzas, acuerdos y resoluciones) que coadyuven en la implementación de políticas	1	1	1	1	1
	20	Se incluye un sistema de seguimiento y evaluación a los procesos de implementación y resultados del PDOT y de la inversión pública	1	1	1	1	1
Total		19	17	19	14	16	
Cumplimiento		95%	85%	95%	70%	80%	

Fuente: PDOT de GAD municipales de Manta, Naranjito, Rumiñahui, Tena y Cuenca

Elaboración: Autoras

El porcentaje de cumplimiento de los municipios analizados cercano a 100% representa la ejecución de los contenidos de los PDOT, es decir, los municipios cumplen con los procesos y lineamientos esenciales para la elaboración de los PDOT. Sin embargo, al analizar los contenidos de los PDOT se pudo ver que

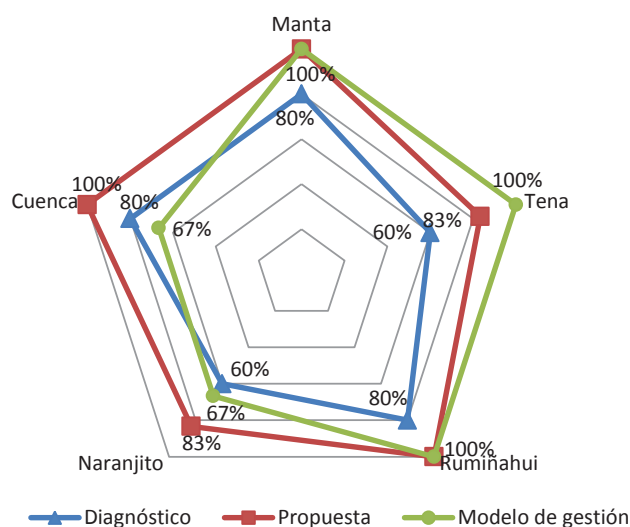
los contenidos desarrollados no están acordes a las necesidades de los territorios.

Una de las principales falencias es que los municipios no priorizan los problemas y potencialidades de sus territorios en función de sus competencias. El diagnóstico debe estar debidamente fundamentado en un análisis de los elementos biofísicos y socioeconómicos del territorio y su interacción con su estado actual, de tal manera que se pueda generar propuestas y/o acciones que conlleven a resolver, mitigar y prever los problemas identificados.

Otro punto importante que se debe considerar es el análisis estratégico territorial el cual debe buscar identificar el valor agregado del territorio con diversos escenarios de desarrollo sostenible local para incentivar el desarrollo económico local. En la Tabla 13 se puede ver que únicamente los municipios de Rumiñahui y Cuenca presentan en sus propuestas alternativas de desarrollo local en función de las potencialidades de sus territorios; de ahí la relevancia de adoptar un enfoque multidimensional que permita dar mayor énfasis en el uso del suelo, principales actividades económicas del cantón, sin dejar de lado de las experiencias anteriores.

En el Gráfico 2, se muestra el nivel de cumplimiento de los GAD analizados en función del desarrollo de los contenidos en las tres aristas más importantes de los PDOT: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. En este sentido, un valor cercano al 100% representa la interacción entre las aristas.

Gráfico 2. Nivel de cumplimiento por GAD y sección



Fuente: PDOT de GAD municipales de Manta, Naranjito, Rumiñahui, Tena y Cuenca
Elaboración: Autoras

Con respecto al PDOT del municipio de Naranjito, la relación entre las aristas es del 70%¹⁸, es decir, que el contenido del diagnóstico no está de acuerdo a las competencias de los gobiernos municipales y tampoco tiene consistencia con el análisis estratégico territorial. Con respecto a la propuesta, el no tener una línea base para cada meta e indicador hace que se pierda la importancia de establecer una clara política local. Como consecuencia de esto, en el modelo de gestión no se proponen programas o proyectos en pro del desarrollo económico local, e incluso se desconocen las posibles fuentes de financiamiento.

El municipio de Cuenca, presenta un nivel de cumplimiento del 80%, sin embargo, el análisis del contenido entre el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión no están sujetas a objetivos estratégicos claros por lo que la política local planteada no responde a las necesidades del territorio.

El cumplimiento del municipio de Tena es del 85%, pues no se abordan las problemáticas del territorio y por ende el contenido no genera propuestas que permita fomentar el desarrollo económico del cantón.

¹⁸ Su calificación se detalla en la tabla 12.

El mayor porcentaje de cumplimiento presentan los municipios de Rumiñahui y Manta con una calificación del 95% ya que sus contenidos están de acuerdo a los lineamientos y directrices que establece Senplades, es decir, en función de sus competencias, necesidades territoriales y por ende una adecuada política local.

Finalmente, se puede ver que el adecuado desarrollo de los contenidos de un PDOT es clave para atender prioritariamente a los aspectos relevantes del cantón, definir el alcance de los programas, proyectos y metas, y hacer partícipe a la comunidad. Con este enfoque, queda claro que la planificación es continua y que los planes son una herramienta para lograr el desarrollo sostenible y la ordenación territorial.

4.2 RESULTADOS FASE 2: DIAGNÓSTICO COMPETENCIAS DESCENTRALIZADAS

4.2.1 CRITERIO PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES

Tal como se explica en la metodología, la matriz de problemas permite evaluar el desempeño de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena en temas de ejecución de las competencias que han asumido progresivamente y que con los proyectos que establecen en sus PDOT deben ejecutar de acuerdo al marco legal.

En la Tabla 14, se presentan los resultados globales obtenidos de la evaluación de los problemas y potencialidades por componente de cada GAD:

Tabla 14. Resultados de la evaluación de los problemas y potencialidades por componente

Componente / GAD	Cuenca	Manta	Naranjito	Rumiñahui	Tena
Biofísico	2,5	2,0	1,5	3,0	3,0
Económico	4,0	3,0	2,0	3,0	2,0
Sociocultural	4,0	3,0	1,0	2,0	2,0
Asentamientos humanos	3,3	3,1	2,1	3,1	2,8
Movilidad, energía y conectividad	4,5	4,0	2,5	4,0	3,0

Componente / GAD	Cuenca	Manta	Naranjito	Rumiñahui	Tena
Político institucional y de participación ciudadana	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

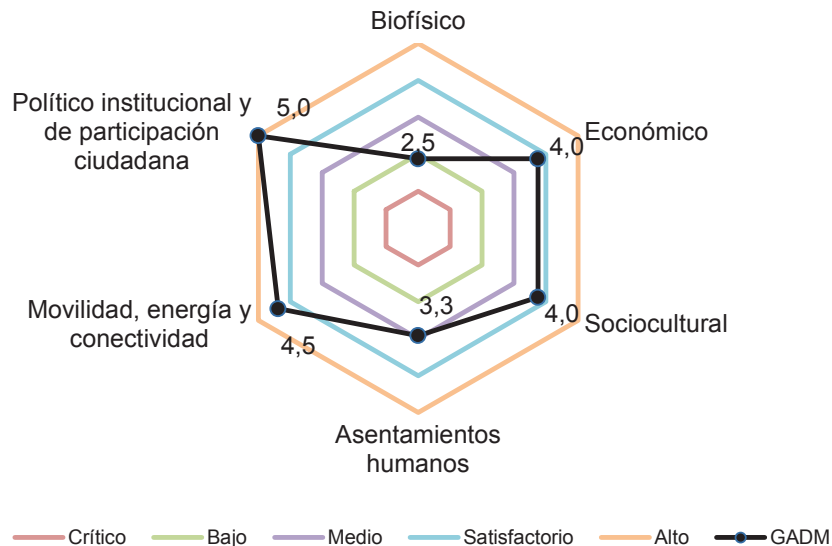
Elaboración: Autoras

La evaluación de la matriz de problemas se realizó considerando las siguientes categorías: alto (5), satisfactorio (4), medio (3), bajo (2) y crítico (1).

En este contexto, el análisis de esta matriz consiste en cruzar los componentes: biofísico, económico, sociocultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad y político institucional y de participación ciudadana con sus respectivas competencias municipales, lo cual permiten identificar la gestión de los GAD; en el Anexo 2 se detalla la evaluación de cada GAD.

Con respecto al municipio de Cuenca su propuesta contempla aspectos fundamentales que les permite dinamizar su economía local con el objetivo de promocionar equidad social y mayor gestión pública.

Gráfico 3. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Cuenca



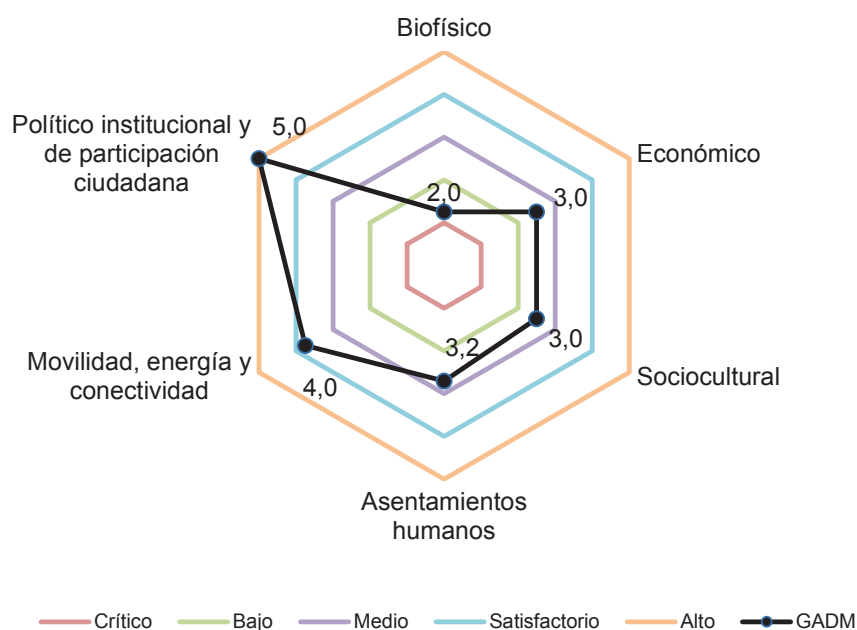
Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Como se puede ver en el Gráfico 3, el municipio de Cuenca propone proyectos que están de acuerdo a los lineamientos del contenido del PDOT. Es así que la evaluación de los componentes: movilidad, energía y conectividad, político institucional y de participación ciudadana tienen una calificación entre 4,5 y 5 respectivamente por lo que se ubican en un rango alto. Por otra parte, los componentes económico, asentamientos humanos y sociocultural presentan una calificación de 2,5; 3,3; y 4 respectivamente, por lo que se encuentran en las categorías bajo, medio y satisfactorio, esto quiere decir, que el GAD no tiene identificado en cada caso, cuáles son los programas y proyectos por componente y competencia.

En el Gráfico 4 se presenta la evaluación de cumplimiento del municipio de Manta, el cual está de acuerdo al desarrollo de la propuesta de sus proyectos y al marco legal COOTAD.

Gráfico 4. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Manta



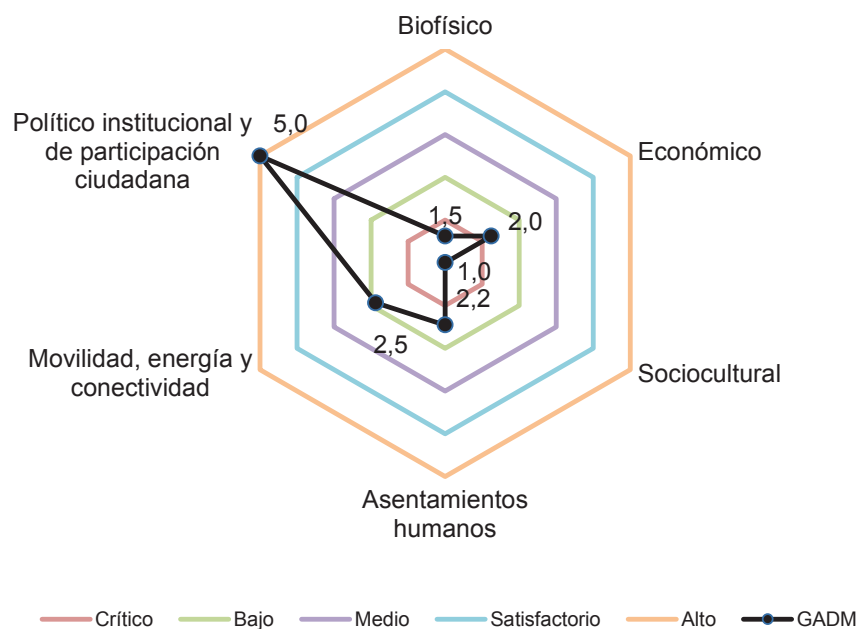
Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Como se puede observar, el municipio de Manta tiene una debilidad en el componente biofísico y se ubica en el rango bajo pues no presenta proyectos que estén orientados al cuidado del medio ambiente, tales como gestión

integral de los residuos sólidos, tratamiento de aguas a los ríos, lagunas, mar; entre otras. De la misma manera se puede ver que los componentes: económicos, sociocultural y asentamientos humanos están en el rango medio con una calificación de 3; 3 y 3,1 respectivamente lo que significa que sus proyectos aún no contemplan los lineamientos básicos para el fomento del desarrollo económico local. Por otro lado, los componentes: movilidad, energía y conectividad, político institucional, están en rango satisfactorio y alto respectivamente ya que su calificación está entre 4 y 5.

La evaluación de cumplimiento del municipio de Naranjito se puede visualizar en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Naranjito

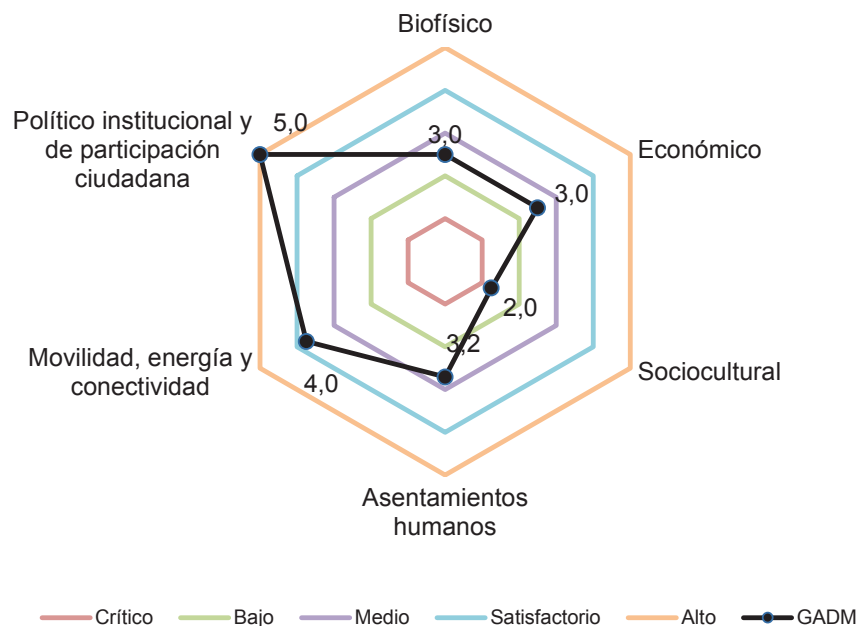


Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

De acuerdo al análisis del PDOT de Naranjito, varios de sus componentes están en rango crítico puesto que tienen calificaciones entre 1 y 1,5. Esto hace referencia a la ausencia de planificación territorial, así como a la falta de gestión de aquellas competencias que deben ser ejercidas por la entidad. En el rango bajo, están los componentes que aún necesitan ser potencializados por la entidad para que de esta manera fomente el desarrollo local.

Con respecto al municipio de Rumiñahui, se presenta la siguiente evaluación (Gráfico 6):

Gráfico 6. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Rumiñahui



Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

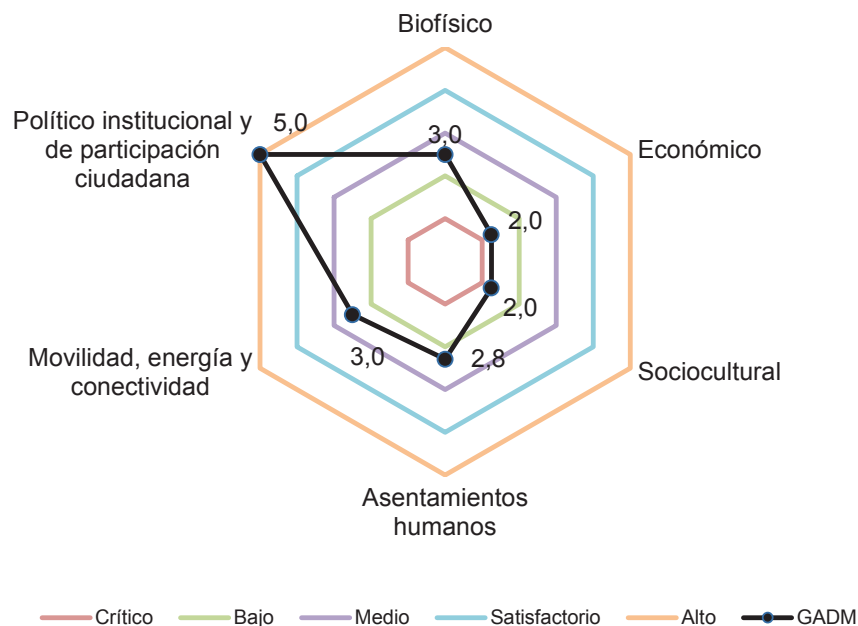
Elaboración: Autoras

Los proyectos que hacen referencia a los componentes desarrollados en su propuesta del PDOT están de acuerdo a los lineamientos y necesidades de su territorio, es por ello que están en rango alto y satisfactorio con una calificación de 5 y 4 en los componentes político institucional de participación ciudadana y movilidad, energía y conectividad. De este análisis se puede ver que el GAD puede mejorar su gestión al ejercer eficientemente las competencias relacionadas a los componentes de asentamientos humanos, biofísico y económico.

Por otro lado, el municipio de Tena ha desarrollado proyectos que responden a los lineamientos que los PDOT deben tener; sin embargo, su calificación más baja es 2 de los componentes sociocultural y económico, y su máxima calificación es 5 del componente político institucional y de participación ciudadana. Esto quiere decir que la entidad necesita rever los criterios en el cual se formuló los proyectos ya que aún hay necesidad en su territorio y se

debe procurar la equidad social y territorial. Sus resultados están representados en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Evaluación de cumplimiento del GAD municipal de Tena



Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Finalmente, la evaluación de los municipios nos lleva a la reflexión de la importancia del proceso de descentralización los cuales deben responder al desarrollo económico sustentable y sostenible, así como también resaltar la importancia de la cohesión social y mayor eficiencia de la gestión pública que se ve reflejada en el equilibrio fiscal.

4.2.2 CRITERIO PROGRAMA Y PROYECTO

Los resultados obtenidos de la evaluación general de los programas y proyectos de los PDOT de cada uno de los GAD de estudio se presentan en la Tabla 15¹⁹. Se analizó si el objetivo estratégico planteado en la fase de la propuesta está alineado a los problemas, prioridades y potencialidades

¹⁹ En el Anexo 3 se detalla la evaluación de cada GAD municipal por componente y competencia.

establecidos en cada uno de los GAD en la fase de diagnóstico del PDOT. En el Anexo 3 se detalla la evaluación de cada GAD.

Tabla 15. Resultados de la evaluación de los programas y proyectos por componente

GAD / Componente	Biofísico	Económico	Sociocultural	Asentamientos humanos	Movilidad, energía y conectividad	Político institucional y de participación ciudadana
Cuenca	2,8	2,7	2,7	2,1	2,7	2,7
Manta	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Naranjito	1,7	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7
Rumiñahui	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

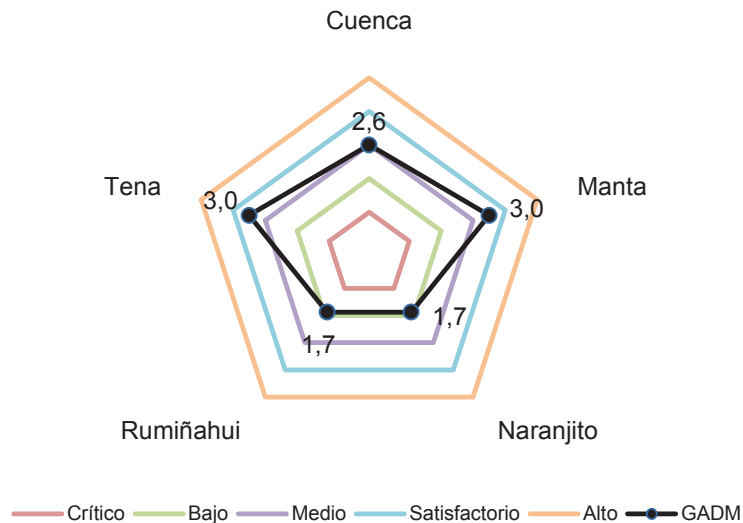
Como se observa, los GAD municipales de Tena y Manta están en la categoría media con una calificación de 3 sobre 5 en todos sus componentes, es decir, que todo lo planificado en la matriz de problemas, potencialidades y prioridades está alineado para cumplir el objetivo estratégico.

En este sentido, los GAD municipales de Naranjito y Rumiñahui presentan rendimiento bajo, con una calificación de 1,7 sobre 5 en casi todos sus componentes, es decir, que en la matriz de problemas, potencialidades y prioridades planteados en el PDOT no están enteramente ligados a cumplir con los objetivos estratégicos. Así también, se puede observar que el GAD municipal de Cuenca oscila una calificación entre 2,8 y 2,1 sobre 5, que se encuentra en una categoría media y baja respectivamente, es decir, los problemas, potencialidades y prioridades están medianamente ligados al objetivo estratégico de cada componente.

Por otra parte, se verificó si la matriz de problemas, potencialidades y prioridades están alineados a los programas y proyectos planteados en la fase de la propuesta del PDOT de acuerdo al componente y competencia que les corresponden según el COOTAD.

Finalmente, en el Gráfico 8 se plasma los resultados globales del criterio por municipio.

Gráfico 8. Resultados programas y proyectos



Elaboración: Autoras

El GAD municipal de Cuenca lo que plantea en la matriz de problemas y prioridades en la fase de diagnóstico están alineados moderadamente al componente y proyecto, sin embargo, por la complejidad del desarrollo del PDOT no permite visualizar las potencialidades por componente y competencia por lo que amerita organizar y analizar el planteamiento del PDOT.

El GAD municipal de Manta presenta un resultado de 3,0 (medio) sobre pues no prioriza los problemas y potencialidades por programas y proyectos de acuerdo a los componentes y competencias.

El GAD municipal de Naranjito presenta un rendimiento bajo por lo que no permite identificar sus problemas, potencialidades y prioridades por cada programa y proyecto de acuerdo al componente y competencia por lo que amerita organizar y revisar la formulación del PDOT de conformidad de los componentes y competencias de acuerdo a la jurisdicción municipal.

El GAD municipal de Rumiñahui lo que plantea en la matriz de problemas y potencialidades está alineado medianamente a los programas y proyectos de acuerdo a los componentes y competencias. Por otro lado, no se identifica la priorización de los problemas, potencialidades, programas y proyectos de acuerdo al componente y competencia.

Lo que plantea el GAD municipal de Tena en la matriz de problemas, potencialidades y prioridades está alineado a cumplir con el objetivo estratégico que se establece en la fase de propuesta del PDOT y esto contribuye al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de sus componentes y competencias. Asimismo el GAD prioriza los problemas y potencialidades de acuerdo al componente, más no de acuerdo a las competencias establecidas en el COOTAD. Por otra parte, los problemas y potencialidades están medianamente alineados a los programas y proyectos que están planteados en el PDOT.

4.2.3 CRITERIO METAS E INDICADORES

Se evaluó la vinculación de las metas e indicadores planteados en la fase del modelo de gestión con la estrategia territorial planteados en la fase de la propuesta de los PDOT de los GAD municipales de estudio.

A continuación en la Tabla 16 se presenta los resultados globales obtenidos de la evaluación de las metas, indicadores por componente de cada GAD:

Tabla 16. Resultados de la evaluación de las metas e indicadores por componente

GAD / Componente	Biofísico	Económico	Sociocultural	Asentamientos humanos	Movilidad, energía y conectividad	Político institucional y de participación ciudadana
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0
Manta	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,1	1,8	2,0
Rumiñahui	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Tena	2,8	3,0	3,0	2,9	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Los GAD municipales de Cuenca y Rumiñahui presentan una calificación de 3,7 y 3,3 respectivamente sobre 5, es decir, se encuentran dentro de la categoría satisfactoria y media correspondientemente, lo que representa que los GAD están articulados con las metas e indicadores con las estrategias territoriales planteadas en el PDOT. Adicionalmente las metas propuestas cumplen con la estrategia del desarrollo territorial, es decir que la población está siendo atendida conforme a las necesidades de los cantones para su desarrollo.

Los GAD municipales de Tena y Manta tienen un desempeño general del componente medio – bajo, con una calificación en promedio de 2,9 y 2,3 respectivamente, es decir con lo planteado en los PDOT, se está atendiendo medianamente las necesidades cantonales para el desarrollo.

Finalmente, el GAD municipal de Naranjito presenta una calificación 2 en promedio sobre 5 que corresponde a un desempeño bajo, es decir, el GAD no está articulado con las metas, indicadores con la estrategia territorial planeada en el PDOT. Por lo que no atiende las necesidades de desarrollo cantonal, es decir, presentará un retraso en las metas planteadas para el desarrollo local.

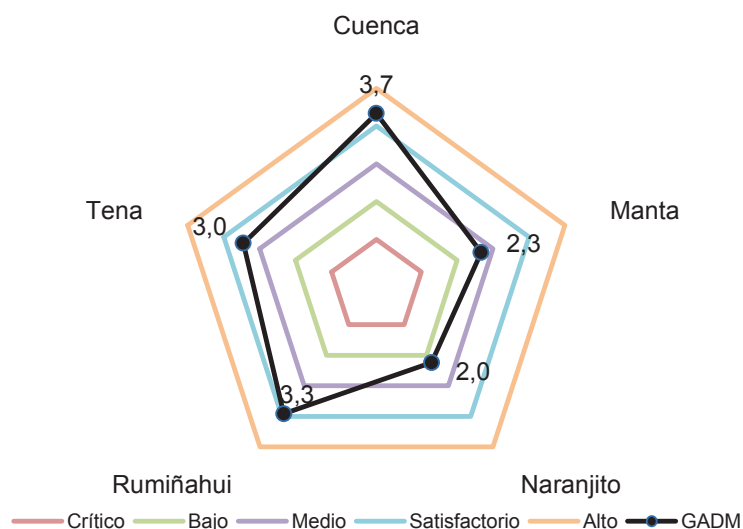
En este contexto, es necesario realizar el mismo análisis pero considerando las metas, indicadores y la estrategia territorial por cada componente y competencia, para plantear una propuesta de apoyo a la gestión de los GAD que incidirán en beneficio cantonal y poblacional del país.

Adicionalmente, se podrá considerar desarrollar herramientas de apoyo tal como una metodología de formulación de PDOT de conformidad con sus necesidades y capacidades de formulación por tipos de gobiernos (grandes, medianos y pequeños).

A continuación se presenta un análisis descriptivo por componente y competencia de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena que se realiza con el propósito de identificar la situación actual de los GAD municipales, en función de la información proveniente de la fase de

propuesta y modelo de gestión planteada en los PDOT. En este contexto, en el Anexo 4 se detalla los resultados obtenidos de la evaluación de las metas e indicadores con la estrategia territorial de cada GAD municipal por componente y competencia.

Gráfico 9. Resultados metas e indicadores



Elaboración: Autoras

Los indicadores planteados por el GAD municipal de Cuenca en el modelo de gestión de su PDOT por componente y competencia no permiten analizar y valorar los resultados derivados de la aplicación de las metas con la estrategia territorial, es decir, los indicadores planteados no están alineados a las metas y la estrategia territorial; lo que significa que no están adecuadamente alineados a la planificación territorial del país.

En el GAD municipal de Manta los indicadores planteados por componente y competencia en el modelo de gestión de su PDOT no permiten evaluar los resultados de la vinculación de las metas con la estrategia territorial. Por otra parte, las metas planteadas están alineadas a la estrategia territorial, es decir, existe una fortaleza de sus planes para cumplir las metas planeadas para el desarrollo cantonal.

Para el GAD municipal de Naranjito los indicadores planteados en el componente económico y de movilidad, energía y conectividad no permiten medir el desarrollo e implementación de las políticas públicas del cantón planteado en su PDOT.

Los indicadores planteados por el GAD municipal de Rumiñahui no están alineados a las metas y estrategia territorial, por lo cual no permite identificar la articulación de la planificación con la gestión de los planes territoriales.

El GAD municipal de Tena los indicadores planteados en el modelo de gestión por componente y competencia en su PDOT están mediamente alineados a las metas y a la estrategia territorial, es decir, permite medir el desarrollo e implementación de las políticas públicas del cantón planificadas en su PDOT.

4.2.4 CRITERIO ARTICULACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

De acuerdo al artículo 302 del COOTAD en concordancia con el artículo 61 de la Constitución de Montecristi, la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos y el control social de las entidades de los GAD.

La participación ciudadana es un derecho que debe ser promovido por todos los niveles de gobiernos y la ciudadanía en general, en este sentido impulsa la transparencia de la información y la rendición de cuentas.

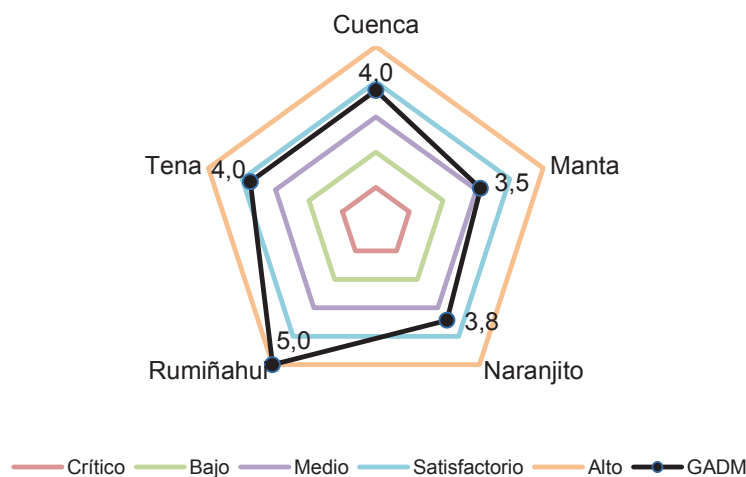
Los GAD cantonales plantean la participación ciudadana como parte de su planificación estableciendo espacios de participación local permanentes y considerando todos los mecanismos de participación existentes. De esta manera la población podrá vigilar que se cumplan los objetivos, proyectos y demás contenido que se establecen en los PDOT.

Es por esto, que se planteó la articulación y control ciudadano como un criterio de análisis del cumplimiento de la gestión municipal. Se consideró cuatro variables, indagadas en los PDOT y en las páginas web de cada cantón:

- Planteamiento de estrategias y metodologías de participación ciudadana
- Presentación de rendición de cuentas
- Transparencia de la información conforme el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información pública (LOTAIP)²⁰
- Mecanismos de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno e instituciones públicas y/o privadas para la gestión de los planes

En el Gráfico 10 y en el Anexo 5, se representan los resultados obtenidos del mencionado análisis.

Gráfico 10. Articulación y control ciudadano por GAD municipales



Elaboración: Autoras

Se puede observar que el GAD municipal de Rumíñahui es quien cumple con todos los lineamientos establecidos para el análisis, es decir tiene una puntuación alta (5). Mientras que el cantón Manta es quien tiene una puntuación media (3,5), pues a pesar de contar con mecanismos para la participación ciudadana y mecanismos de articulación territorial en su PDOT, no detalla las líneas de acción en las que se va a enfocar y las entidades con las que podría articular su trabajo para el cumplimiento de sus objetivos.

²⁰ Art. 7. Difusión de la información pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las Instituciones del Estado que conforman el sector público difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, la información mínima actualizada, que se le considera de naturaleza obligatoria.

El municipio de Naranjito, establece la creación de un comité de gestión de su PDOT conformado por el municipio, y actores de la Zona 5 de Senplades, sin embargo no especifica la vinculación que va a tener con la ciudadanía. En la articulación territorial menciona la gestión que se va a realizar con los entes rectores de la competencia pero se olvida de otros niveles de gobierno con los que podría trabajar para mejorar su realidad territorial. En su página web podemos encontrar que no presenta información sobre el directorio de la institución, las remuneraciones, los contratos públicos, los planes y programas en ejecución, los contratos de crédito y los viáticos. Todos estos puntos hace que el GAD tenga una puntuación de 3,8 (cumplimiento medio).

El GAD municipal de Cuenca presenta un bajo nivel de cumplimiento al plantear mecanismos de articulación territorial pues no explica con claridad la estrategia que abordará para la consecución de programas y proyectos, por su parte en la metodología de participación ciudadana obtiene una calificación satisfactoria (4) pues no presenta la ordenanza que crea el sistema de participación ciudadana.

Para el caso del cantón Tena presenta una matriz resumen de estrategias de participación ciudadana sin embargo falta describir lo que se planea lograr con la implementación de las estrategias; las estrategias de articulación y coordinación para la gestión de los planes lo plantea con entidades del gobierno sin embargo no menciona el trabajo que puede realizar con otros niveles de gobierno; y por último, en la transparencia de información no presenta el presupuesto de la institución, los planes y programas en ejecución y los viáticos, informes de trabajo y justificativos.

4.2.5 ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Conocer la gestión que realizan los GAD en cuanto a su planificación territorial, permite verificar el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias, y su interacción con la dinámica territorial.

Es importante conocer la vinculación que se genera entre la planificación territorial y la descentralización, pues el desarrollo de programas, proyectos, políticas, metas acorde a las competencias municipales determinan el alcance de los PDOT sobre todo en la fase de propuesta y modelo de gestión. Así mismo, coadyuva al fortalecimiento de las capacidades locales y por ende al desarrollo territorial.

La metodología de cumplimiento que planteamos, en el Capítulo 3, nos permite evaluar la gestión municipal en cuanto al manejo de sus competencias exclusivas. Es así que, el análisis de los GAD municipales seleccionados se desarrolla con base en un Índice de cumplimiento de la gestión municipal, el cual resume el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral con base en los resultados obtenidos en los criterios de Problemas y potencialidades, Programas y proyectos, Metas e indicadores, y Articulación y control ciudadano. En el Anexo 6 se detalla los resultados obtenidos de la evaluación.

Los índices por GAD municipal quedarían descritos de la siguiente manera:

$$IC_{Cuenca} = 3,9 \alpha_1 + 2,6 \alpha_2 + 3,7 \alpha_3 + 4,0 \alpha_4$$

$$IC_{Manta} = 3,4 \alpha_1 + 3,0 \alpha_2 + 2,3 \alpha_3 + 3,5 \alpha_4$$

$$IC_{Naranjito} = 2,4 \alpha_1 + 1,7 \alpha_2 + 2,0 \alpha_3 + 3,8 \alpha_4$$

$$IC_{Rumiñahui} = 3,4 \alpha_1 + 1,7 \alpha_2 + 3,3 \alpha_3 + 5,0 \alpha_4$$

$$IC_{Tena} = 3,0 \alpha_1 + 3,0 \alpha_2 + 3,0 \alpha_3 + 4,0 \alpha_4$$

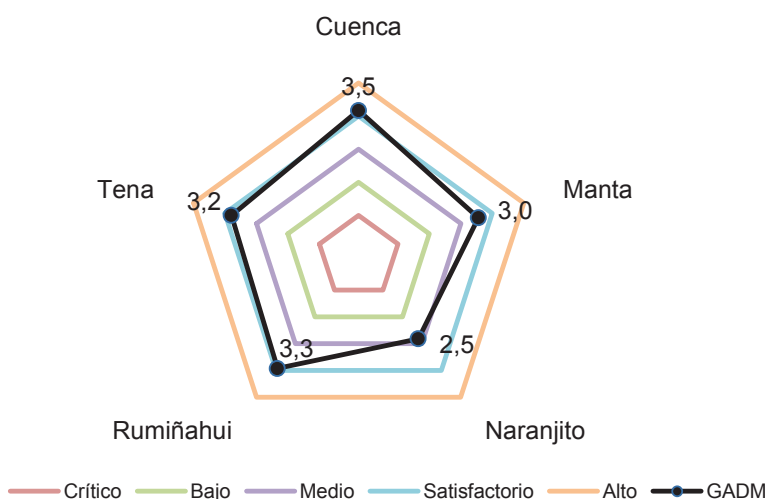
En la Tabla 17 y en el Gráfico 11 se pueden visualizar los resultados obtenidos de la aplicación de los índices de cumplimiento.

Tabla 17. Resultados índice de cumplimiento por GAD

GAD / Resultados	Índice de cumplimiento	Categoría
Cuenca	3,5	Satisfactorio
Manta	3,0	Medio
Naranjito	2,5	Bajo
Rumiñahui	3,3	Medio
Tena	3,2	Medio

Elaboración: Autoras

Gráfico 11. Resultados índice de cumplimiento por municipio



Elaboración: Autoras

Como se puede observar, el GAD municipal de Cuenca es quien tiene un nivel satisfactorio de cumplimiento (3,5); mientras que los cantones de Rumiñahui, Tena y Manta tienen una puntuación de 3,3; 3,2 y 3,0 respectivamente, que corresponden al nivel medio de cumplimiento. Por último con nivel bajo se encuentra el GAD de Naranjito (2,5).

En general, los resultados obtenidos nos permiten inferir que el principal inconveniente se presenta en la planificación de programas y proyectos pues no se lo realiza acorde a las competencias municipales, ni a la priorización de problemas, sino en base a variables relacionadas a los componentes. Así

mismo, plantean proyectos que no son acorde a sus competencias y no generan una estrategia de articulación.

Lo mencionado conlleva a que no se pueda definir adecuadamente los alcances de las metas e indicadores para la ejecución de programas y proyectos.

En este contexto, la complejidad de los contenidos de los PDOT y la excesiva información, irrelevante e incoherente, no permite realizar un análisis de cumplimiento a cada componente y competencia, es decir, no se genera una articulación con los objetivos estratégicos y la política pública nacional para cumplir con la consecución del buen vivir.

Los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena cumplen parcialmente con los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias, primero debido a la falta de conocimiento sobre sus competencias y su ámbito de aplicación, segundo por la complejidad con la que plantean la ejecución a futuro de programas y proyectos que no están vinculados a las metas e indicadores por componente y competencia por lo que no permite medir la realidad territorial de cada cantón. Y para finalizar, el poco empoderamiento ciudadano en la formulación de los PDOT, ocasiona que exista cierto nivel de desconfianza en la transparencia de los procesos institucionales.

4.3 FASE 3: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE LOS PDOT

De la investigación realizada de cada uno de los PDOT de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena se pudo determinar que el contenido de los PDOT es compleja por lo que no permite identificar la planificación y la gestión local de los GAD y realizar el seguimiento y evaluación de los programas, proyectos, metas e indicadores programados.

Por otra parte, no se identifica la articulación de los objetivos con las políticas nacionales establecidas en el Plan de Desarrollo del Buen Vivir.

En este contexto, se propone la formulación de una matriz resumen del contenido de los PDOT, con el objetivo de optimizar los recursos económicos y humanos empleados en el seguimiento y evaluación de la planificación territorial.

La “*matriz resumen de la planificación territorial local de los GAD*”, la misma deberá contener las fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión que implican la elaboración de un PDOT. La matriz deberá incluir los siguientes puntos:

- **Fase de diagnóstico.-** Se realiza por cada uno de los componentes: Biofísico, Económico, Socio cultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político - institucional y participación ciudadana. El objetivo es identificar; en cada caso los problemas y potencialidades presentes en el territorio. La fase de diagnóstico deberá contener los siguientes puntos:
- **Componente:** Consiste en enumerar los 6 componentes, biofísico, económico, sociocultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político - institucional y participación ciudadana.
- **Competencia:** Enlistar las competencias de acuerdo al componente que corresponda.
- **Nivel de gobierno:** Describir el nivel de gobierno que corresponda el PDOT: Provincial, Municipal y Parroquial.
- **Problema:** Identificar el problema de acuerdo al componente y competencia que presenta el cantón. Este análisis provendrá de los insumos del análisis integral territorial.
- **Potencialidad:** Identificar la potencialidad de acuerdo al componente y competencia. Este análisis provendrá de los insumos del análisis integral territorial.

- **Fase de propuesta.-** Para la construcción de la propuesta es necesario el desarrollo de los siguientes elementos:
 - Objetivo PNBV: Identificar el objetivo del PNBV con el cual se vincula.
 - Objetivo estratégico del PDOT: Identificar el fin al que desean llegar los GAD en la solución de los problemas y aprovechamiento de las potencialidades identificadas.
 - Año de cumplimiento de la meta: Indicar el año que se va cumplir la meta planificada en el PDOT.
 - Política pública del PDOT: Enunciados que expresan las estrategias que implementará el GAD para el cumplimiento de las metas de resultados.
 - Estrategia de articulación: Planificación y gestión de los planes.
- **Fase del modelo de gestión.-** Es la herramienta técnica que permite el desarrollo e implementación de las políticas de los GAD planteadas en sus PDOT.
 - Programa: Identificar el programa que ayudará a resolver los problemas identificados en el GAD, por ende se cumplirá los objetivos planteados en el PDOT.
 - Proyecto: Identificar el proyecto que ayudará a resolver los problemas identificados en el GAD, por ende se cumplirá los objetivos planteados en el PDOT.
 - Prioridad: Identificar los proyectos de acuerdo a la prioridad: alto, medio y bajo.
 - Meta del programa o proyecto: Se definen como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido, sean estos impactos, efectos o productos.
 - Indicador del programa o proyecto: Identificar los indicadores que permitan analizar y valorar los resultados derivados de la aplicación de una política local.
 - Monto referencial: Identificar el valor de la obra en dólares.

- Fuente de financiamiento: Identificar la fuente de financiamiento del proyecto.

La matriz propuesta apunta a articular el contenido como en su pertinencia de los PDOT de manera resumida, por lo que permita realizar la actualización, formulación, articulación, gestión, seguimiento y evaluación de los PDOT de los GAD de los diferentes niveles de gobierno de forma sencilla. En el Anexo 7 se describe la propuesta de matriz.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son herramientas para la planificación del desarrollo sostenible de una circunscripción territorial, pues permite relacionar la generación de bienestar de la población con la regulación del uso y ocupación del suelo, además establece la forma en la que se ejecutará dicha planificación.
- El nuevo modelo de descentralización de competencias busca recuperar los roles de planificación, regulación y redistribución de los gobiernos locales así como potenciar la coordinación, solidaridad, equidad territorial y la democracia. Con la intención de responder a las necesidades territoriales e impulsar la participación ciudadana.
- La articulación entre los distintos niveles de gobierno y el Gobierno Central es indispensable para la identificación de las necesidades territoriales y posterior implementación de un desarrollo territorial equilibrado.
- Los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena cumplen parcialmente con los lineamientos y directrices de la descentralización de competencias, primero debido a la falta de conocimiento sobre sus competencias y su ámbito de aplicación, segundo por la complejidad con la que plantean la ejecución a futuro de programas y proyectos que no están vinculados a las metas e indicadores por componente y competencia por lo que no permite medir la realidad territorial de cada cantón. Y para finalizar, el poco empoderamiento ciudadano en la formulación de los PDOT, lo que ocasiona que exista cierto nivel de desconfianza en la transparencia de los procesos institucionales.
- Se conoce los roles de los distintos niveles de gobierno, la política pública nacional y la legislación vigente en cuanto a la planificación y ordenamiento

territorial, sin embargo, los equipos que conforman la administración municipal no siempre conocen la realidad territorial, pues según información verbal muchos de sus planes son el resultado de contratar consultorías de personas que no tienen una visión íntegra del cantón, por lo que no pueden definir programas y proyectos con claridad.

- Los GAD planifican actividades, competencias que no les corresponde. Por lo que existe falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno y los entes rectores.
- La estrategia territorial que plantean los GAD no están alineados a los programas y proyectos, por lo que no permite identificar la articulación de la acción pública de los GAD y la ciudadanía.
- A pesar que los GAD sigan los lineamiento y directrices dispuestas por Senplades, es necesario que se considere la revisión de dichos lineamientos pues presentan ciertos vacíos sobre cómo articular las competencias y componentes, además que se debe aclarar que deben planificar sobre las competencias que les corresponde, y en caso que sean atribuciones de otro nivel de gobierno incluir la resolución, ordenanza o documento legal que respalde la delegación de competencias.
- Se ha logrado identificar que las competencias municipales se pueden ejecutar a través de programas, proyectos o acciones tendientes a la provisión de los bienes y servicios descentralizados, y que los mismos que están articulados con las políticas públicas constituyen un nivel ejecutivo de políticas públicas.
- La necesidad de coordinación y de cooperación entre los niveles locales se hace evidente. De hecho, el COOTAD y las resoluciones de transferencias de competencias señalan que los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales deben coordinarse para llevar a cabo sus facultades, en un sentido de obligación de las partes. Sin embargo, los mecanismos de

coordinación, colaboración, concurrencia o articulación no están diseñados, a pesar de los continuos llamados a la coordinación que se realizan en la normativa.

- Los PDOT analizados tienen información innecesaria e irrelevante que no aporta a la caracterización de los cantones y no aporta en la planificación territorial.
- El PDOT, fundamenta sus principios en el Desarrollo Humano Sostenible en función del contexto de los componentes biofísico, económico, sociocultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad y político institucional y de participación ciudadana de los cantones de estudio, cuyo objetivo es lograr una articulación integral, a través de la planificación territorial.
- El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización.

5.2 RECOMENDACIONES

- Existe dificultad por la escasa continuidad de los PDOT frente a los cambios de gobierno; en este caso al estar articulados o ligados al Plan Nacional de Desarrollo sería recomendable que se actualicen o elaboren para el mismo período de vigencia del Plan.
- Los diferentes niveles de gobierno deben articularse entre sí para que puedan planificar sus programas y proyectos en conjunto. En este contexto, se debería realizar una metodología para el seguimiento del contenido de los PDOT y ver como contribuyen para el mejoramiento de las políticas públicas.
- Es necesario reforzar la metodología de directrices y lineamientos para el desarrollo de los PDOT para que su enfoque sea a la calidad de los planes y no únicamente a la cantidad.

- Se recomienda que los entes rectores del planeamiento de la metodología de elaboración de los PDOT realicen una autoevaluación de la implementación de la misma para que cada vez la metodología sea flexible de acuerdo a la realidad socioeconómica del país.
- Se recomienda utilizar la matriz planteada en el presente proyecto de titulación “*matriz resumen de la planificación territorial local de los GAD*”, la misma que facilitará realizar el seguimiento a cada uno de los objetivos, problemas, potencialidades, proyectos e indicadores planteados por cada GAD municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC-color. (2004). Ordenamiento territorial en el mundo. *ABC-color*, 1.
- Asamblea Nacional . (2010). Códico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional . (2015). Códico Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (21 de Enero de 2014). Reforma al Códico Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). *Publicada en el Registro Oficial No. 166*. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Barba-Romero, S., & Pomerol, J.-C. (1997). *Decisiones Mmulticriterio: fundamentos teóricos y utilización práctica*. (U. d. Alcalá, Ed.)
- Bossier, S. (2004). Desarrollo Territorial y Descentralización: El Desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE, Volumen XXX, No 90*, 27-40.
- Casparrino, C., Briner, A., & Rossi, C. (2011). *Planificar el desarrollo apuntes para retomar el debate*. Documento de trabajo N° 38, Buenos Aires.
- CEPAL / GIZ: Cuervo, Luis Mauricio; Mattar, Jorge. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Competencias - Senplades. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015*. Quito: Ecuador.
- Consejo Nacional de Planificación. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito, Ecuador: Senplades.
- Dallabrida, V. R. (s.f.). *Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de "concertación público-privada"*. Recuperado el 22 de Octubre de 2015, de Dialnet.

- Dallabrida, V. R. (s.f.). *Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de "concertación público-privada"*. Recuperado el 22 de Octubre de 2015, de Dialnet.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lindon, A. H. (2006). Recuperado el 11 de 05 de 2016, de <https://books.google.com.ec>
- Miño, J. P., & Pazmiño, D. (2008). El proceso constituyente desde una perspectiva histórica. *La Tendencia*, 26-45.
- Molina, A. I. (2015). Tesis doctoral: Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador. Madrid.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE, Volumen XXXI. No. 93*, 73-88.
- Ojeda, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.
- Orea, D. G. (s.f.). *Marco conceptual del ordenamiento territorial*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2015, de <http://municipios.unq.edu.ar/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=3hels6JVds>
- Orea, D. G. (s.f.). *Marco conceptual del ordenamiento territorial*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2015, de <http://municipios.unq.edu.ar/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=3hels6JVds>
- Orea, D. G., & Gómez Villarino, M. T. (2014). *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia*. Recuperado el 01 de Septiembre de 2015, de http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.
- Quintero, R. (2008). *La Constitución del 2008: Un análisis político*. Quito: AbyaYala.
- Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.
- Rodríguez Seeger, C., & Reyes Päcké, S. (31 de Julio de 2008). *Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial*

- sustentable*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2015, de <http://bdigital.uncu.edu.ar/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=BQsTGXzgQI>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Senplades. (2014). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Recuperado el 12 de 05 de 2016, de www.planificación.gob.ec
- Senplades. (2012). *¿Qué son las zonas, distritos y circuitos?* Quito, Ecuador: Senplades.
- SENPLADES. (2012). *¿Qué son las zonas, distritos y circuitos?* Quito, Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Folleto_informativo-Desconcentracion2012.pdf
- Senplades, Congope, AME, Conajupare. (Julio de 2010). *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategia para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Quito, Ecuador.

ANEXOS

Anexo 1. Definición de variables por sección

Tabla 18. Definición de variables por sección

Sección	Variables	Descripción	Unidades	
Diagnóstico	1	Se realiza el análisis de los componentes biofísico; socio-cultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana	Variable que permite conocer si un GAD municipal ha realizado un análisis previo de los componentes que integran un PDOT.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal realizó el análisis. 0: Si el GAD municipal no realizó el análisis.
	2	Presenta indicadores que permitan medir las situaciones y problemas actuales	Variable que refleja la existencia de indicadores para que el GAD municipal pueda conocer la situación problema actual de su circunscripción.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal presenta indicadores. 0: Si el GAD municipal no presenta indicadores.
	3	Se identifica los problemas y potencialidades por componente	Variable que identifica si el GAD municipal relacionó los problemas y potencialidades por componente.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal identifica problemas y potencialidades. 0: Si el GAD municipal no identifica problemas y potencialidades.
	4	Los problemas y potencialidades están priorizados de acuerdo a las competencias municipales	Variable que identifica si el GAD municipal priorizó los problemas y potencialidades de acuerdo a las competencias.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal priorizó problemas y potencialidades. 0: Si el GAD municipal no priorizó problemas y potencialidades.
	5	Cuenta con el análisis estratégico territorial	Variable que permite conocer si un GAD municipal realizó el análisis estratégico territorial.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal realizó el análisis estratégico territorial. 0: Si el GAD municipal no realizó el análisis estratégico territorial.
Propuesta	6	Se plantea visión y objetivos estratégicos	Variable que indica si el GAD municipal establece visión y objetivos estratégicos.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal estableció visión y objetivos estratégicos. 0: Si el GAD municipal no estableció visión y objetivos estratégicos.
	7	Los objetivos son coherentes con lo planteado en el diagnóstico	Variable que analiza si los objetivos que se plantean tienen concordancia con el diagnóstico del territorio.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal establece los objetivos de acuerdo a su diagnóstico. 0: Si el GAD municipal no establece los objetivos de acuerdo a su diagnóstico.
	8	Incluye las políticas que implementará el GAD para el logro de los objetivos y, para el cumplimiento de las metas	Variable que verifica si el GAD municipal incluyó políticas para el logro de objetivos y cumplimiento de metas.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal incluyó políticas. 0: Si el GAD municipal no incluyó políticas.
	9	Se detalla los indicadores y metas que se desea alcanzar en el período	Variable que permite conocer si establecieron indicadores por cada meta y si son coherentes con el diagnóstico.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal detalló indicadores y metas. 0: Si el GAD municipal no detalló indicadores y metas.
	10	Contiene una línea de base por cada meta e indicador	Variable que indica si el GAD municipal cuenta con información base que permita realizar un análisis de lo que se logró alcanzar mediante los indicadores y metas al final del período.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal cuenta con una línea de base. 0: Si el GAD municipal no cuenta con una línea de base.
	11	Determina categorías de ordenamiento territorial	Variable que permite conocer si se determinó categorías de ordenamiento territorial.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal determinó categorías de ordenamiento territorial. 0: Si el GAD municipal no determinó categorías de ordenamiento territorial.

Sección	Variables	Descripción	Unidades	
Modelo de gestión	12	Contiene estrategias de articulación para la gestión del plan	Variable que identifica si el GAD municipal plantea estrategias de articulación con otros niveles de gobierno o entidades para la gestión del PDOT.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal contiene estrategias de articulación. 0: Si el GAD municipal no contiene estrategias de articulación.
	13	Establece metodologías para la participación ciudadana	Variable que da a conocer si en el plan se estableció metodologías para la inclusión de la ciudadanía en la gestión del municipio.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal establece metodologías para la participación ciudadana. 0: Si el GAD municipal no establece metodologías para la participación ciudadana.
	14	En cada uno de los objetivos se establecieron metas	Variable que permite identificar si por cada uno de los objetivos se plantearon metas.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal estableció metas en al menos un objetivo. 0: Si el GAD municipal no estableció metas en ningún objetivo.
	15	Las metas e indicadores están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo	Variable que identifica si metas e indicadores están ligados a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal vinculó metas e indicadores al Plan Nacional de Desarrollo. 0: Si el GAD municipal no vinculó metas e indicadores al Plan Nacional de Desarrollo.
	16	Los programas y proyectos se definen de acuerdo a las políticas locales y objetivos estratégicos	Variable que permite conocer si los programas y proyectos se relacionan con las políticas locales y objetivos estratégicos planteados para el territorio.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal definió los programas y proyectos de acuerdo a políticas locales y objetivos estratégicos. 0: Si el GAD municipal no definió los programas y proyectos de acuerdo a políticas locales y objetivos estratégicos.
	17	Los programas y proyectos cuentan con las posibles fuentes de financiamiento	Variable que refleja si el GAD municipal estableció las posibles fuentes de financiamiento que utilizará para desarrollar los programas y proyectos.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal cuenta con posibles fuentes de financiamiento. 0: Si el GAD municipal no cuenta con posibles fuentes de financiamiento.
	18	Los programas y proyectos cuentan con un presupuesto referencial	Variable que permite conocer si los programas y proyectos tienen un presupuesto referencial para su desarrollo.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal cuenta con un presupuesto referencial para desarrollar programas y proyectos. 0: Si el GAD municipal no cuenta con un presupuesto referencial para desarrollar programas y proyectos.
	19	Incluye agenda regulatoria (ordenanzas, acuerdos y resoluciones) que coadyuven en la implementación de políticas	Variable que identifica si se incluyó una agenda regulatoria en el plan para que impulse la implementación de políticas locales.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal incluyó agenda regulatoria. 0: Si el GAD municipal no incluyó agenda regulatoria.
	20	Se incluye un sistema de seguimiento y evaluación a los procesos de implementación y resultados del PDOT y de la inversión pública	Variable que permite conocer si se incluye un sistema de seguimiento y evaluación a los procesos de implementación y resultados del plan y de la inversión pública por cada componente y de manera general, además si el sistema incluye a la ciudadanía, sus organizaciones y las instancias de participación.	Variable dicotómica 1: Si el GAD municipal incluye un sistema de seguimiento y evaluación 0: Si el GAD municipal no incluye un sistema de seguimiento y evaluación

Elaboración: Autoras

Anexo 2. Resultados del criterio problemas y potencialidad de los GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Tabla 19. Resultados globales problemas y potencialidades por componente y GAD

Componente / GAD	Cuenca	Manta	Naranjito	Rumiñahui	Tena
Biofísico	2,5	2,0	1,5	3,0	3,0
Económico	4,0	3,0	2,0	3,0	2,0
Sociocultural	4,0	3,0	1,0	2,0	2,0
Asentamientos humanos	3,3	3,1	2,1	3,1	2,8
Movilidad, energía y conectividad	4,5	4,0	2,5	4,0	3,0
Político institucional y de participación ciudadana	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 20. Matriz de resultados del componente biofísico de acuerdo a competencias

Biofísico	Gestión ambiental	Explotación de materiales áridos y pétreos	Resultado del componente
Cuenca	3,0	2,0	2,5
Manta	3,0	1,0	2,0
Naranjito	2,0	1,0	1,5
Rumiñahui	4,0	2,0	3,0
Tena	4,0	2,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 21. Matriz de resultados del componente económico de acuerdo a competencias

Económico	Competencia exclusivas art. 55 COOTAD	Resultado del componente
Cuenca	4,0	4,0
Manta	3,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0
Rumiñahui	3,0	3,0
Tena	2,0	2,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 22. Matriz de resultados del componente sociocultural de acuerdo a competencias

Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural	Resultado del componente
Cuenca	4,0	4,0
Manta	3,0	3,0

Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural	Resultado del componente
Naranjito	1,0	1,0
Rumiñahui	2,0	2,0
Tena	2,0	2,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 23. Matriz de resultados del componente asentamientos humanos de acuerdo a competencias

Asentamientos humanos	Prestación de servicios públicos de agua y saneamiento	Hábitat y vivienda	Uso y ocupación del suelo	Formar y administrar catastros inmobiliarios	Registro de la propiedad	Gestión de Riesgos (Bomberos)	Resultado del componente
Cuenca	4,0	4,0	4,0	3,0	2,0	3,0	3,3
Manta	4,0	4,0	3,0	3,0	2,0	3,0	3,1
Naranjito	4,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	2,1
Rumiñahui	4,0	4,0	3,0	3,0	2,0	3,0	3,1
Tena	4,0	2,0	3,0	3,0	2,0	3,0	2,8

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 24. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad de acuerdo a las competencias

Movilidad, energía y conectividad	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Vialidad	Resultado del componente
Cuenca	4,0	5,0	4,5
Manta	3,0	5,0	4,0
Naranjito	2,0	3,0	2,5
Rumiñahui	3,0	5,0	4,0
Tena	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 25. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana de acuerdo a las competencias

Político institucional y de participación ciudadana	Participación ciudadana	Resultado del componente
Cuenca	5,0	5,0
Manta	5,0	5,0
Naranjito	5,0	5,0
Rumiñahui	5,0	5,0
Tena	5,0	5,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Anexo 3. Resultados del criterio programas y proyectos de los GAD municipales

Tabla 26. Matriz de resultados del componente biofísico por competencias

Biofísico	Gestión ambiental				Explotación de materiales áridos y pétreos				Resultado componente
	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Resultado gestión ambiental	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Resultado áridos y pétreos	Promedio
Cuenca	3,0	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,8
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	1,7
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 27. Matriz de resultados del componente económico por competencias

Económico	Competencia exclusivas art. 55 COOTAD			
GAD / Criterios	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Resultado componente
Cuenca	3,0	2,0	3,0	2,7
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 28. Matriz de resultados del componente sociocultural por competencias

Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural			
GAD / Criterios	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Resultado del componente
Cuenca	3,0	2,0	3,0	2,7
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	1,0	1,7
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 29. Matriz de resultados globales del componente asentamientos humanos por competencias

Asentamientos humanos	Prestación de servicios públicos de agua y saneamiento				Hábitat y vivienda			Uso y ocupación del suelo			Formar y administrar catastros inmobiliarios					Registro de la propiedad				Gestión de Riesgos (Bomberos)				Resultado	
	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades		Promedio
Cuenca	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	3,0	2,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	1,7
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 30. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad por competencias

Movilidad, energía y conectividad	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial				Vialidad			
	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio
GAD / Criterios								
Cuenca	3,0	2,0	3,0	2,7	3,0	2,0	3,0	2,7
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7	2,0	2,0	1,0	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 31. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana de acuerdo a las competencias

Político institucional y de participación ciudadana	Participación ciudadana			Resultado componente
	Problemas	Potencialidades	Prioridades	Promedio
GAD / Criterios				
Cuenca	3,0	2,0	3,0	2,7
Manta	4,0	4,0	1,0	3,0
Naranjito	2,0	2,0	1,0	1,7

Político institucional y de participación ciudadana	Participación ciudadana			Resultado componente
Rumiñahui	2,0	2,0	1,0	1,7
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Anexo 4. Matriz de resultados globales de las metas e indicadores por componente y competencia

Tabla 32. Matriz de resultados del componente biofísico por competencias

Biofísico	Gestión ambiental				Explotación de materiales áridos y pétreos				Resultado global Componente
	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Promedio
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3	2,3
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3	3,3
Tena	3,0	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,8

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 33. Matriz de resultados del componente económico por competencias

Económico	Competencia exclusivas art. 55 COOTAD			
GAD / Criterios	Metas	Indicadores	Estrategia	Resultado del componente
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3
Naranjito	3,0	1,0	2,0	2,0
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena

Elaboración: Autoras

Tabla 34. Matriz de resultados del componente sociocultural por competencias

Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural			
GAD / Criterios	Metas	Indicadores	Estrategia	Resultado del componente
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3

Sociocultural	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural			
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Tabla 35. Matriz de resultados del componente asentamientos humanos por competencias

Asentamientos humanos	Prestación de servicios públicos de agua y saneamiento				Hábitat y vivienda				Uso y ocupación del suelo				Formar y administrar catastros inmobiliarios				Registro de la propiedad			
	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	3,0	2,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3
Tena	3,0	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Asentamientos humanos	Gestión de Riesgos (Bomberos)				Resultado global Componente
	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Promedio
Cuenca	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3	2,3
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3	3,3
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Tabla 36. Matriz de resultados del componente movilidad, energía y conectividad por competencias

Movilidad, energía y conectividad	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial				Vialidad				Resultado componente
	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Metas	Indicadores	Estrategia	Promedio	Promedio
Cuenca	4,0	1,0	4,0	3,0	4,0	1,0	4,0	3,0	3,0
Manta	3,0	1,0	3,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,3	2,3
Naranjito	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	1,7	1,8

Movilidad, energía y conectividad	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial				Vialidad				Resultado componente
Rumiñahui	4,0	2,0	4,0	3,3	4,0	2,0	4,0	3,3	3,3
Tena	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Tabla 37. Matriz de resultados del componente político institucional y de participación ciudadana

Político institucional y de participación ciudadana	Participación ciudadana			Resultado componente	
	GAD / Criterios	Metas	Indicadores		Estrategia
Cuenca		4,0	1,0	4,0	3,0
Manta		3,0	1,0	3,0	2,3
Naranjito		2,0	2,0	2,0	2,0
Rumiñahui		4,0	2,0	4,0	3,3
Tena		3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: PDOT de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Anexo 5. Matriz de resultados globales del criterio de articulación y control ciudadano por GAD

Tabla 38. Matriz de resultados de articulación y control ciudadano por variable

GAD municipales	Metodología para participación ciudadana	Rendición de cuentas	Mecanismos de articulación territorial	Transparencia de la información	Resultado participación ciudadana
Cuenca	4	5	2	5	4,0
Manta	2	5	2	5	3,5
Naranjito	3	5	4	3	3,8
Rumiñahui	5	5	5	5	5,0
Tena	3	5	4	4	4,0

Fuente: PDOT y páginas web de GAD municipales de Cuenca, Manta, Naranjito, Rumiñahui y Tena
Elaboración: Autoras

Anexo 6. Resultados índice de cumplimiento de la gestión municipal

Tabla 39. Matriz resultados criterios por GAD

GAD / Criterios	Problemas y potencialidades	Programas y proyectos	Metas e indicadores	Participación ciudadana
Cuenca	3,9	2,6	3,7	4,0
Manta	3,4	3,0	2,3	3,5
Naranjito	2,4	1,7	2,0	3,8
Rumiñahui	3,4	1,7	3,3	5,0

GAD / Criterios	Problemas y potencialidades	Programas y proyectos	Metas e indicadores	Participación ciudadana
Tena	3,0	3,0	3,0	4,0

Elaboración: Autoras

Tabla 40. Matriz de pesos por criterio

Criterios	Problemas y potencialidades	Programas y proyectos	Metas e indicadores	Participación ciudadana
Pesos	25%	25%	25%	25%

Elaboración: Autoras

Anexo 7. Propuesta de Matriz resumen de la planificación territorial local de los GAD

Tabla 41. Propuesta de matriz resumen

Componentes	Competencia	Nivel de Gobierno	Problema	Potencialidad	Objetivos PNBV	Objetivo estratégico del PDOT	Año de cumplimiento la meta	Política pública del PDOT	Estrategia de articulación	Programa	Proyecto	Prioridad	Meta del programa o proyecto	Indicador del programa o proyecto	Monto referencial	Fuente de financiamiento
<p>Fase 1- Diagnóstico: Se realiza por cada uno de los componentes: Biofísico, Económico, Socio cultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político - institucional y participación ciudadana, a fin de identificar, en cada caso, cuales son los problemas y potencialidades presentes en el territorio.</p> <p>Consiste en enumerar los 6 componentes, biofísico, económico, sociocultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político institucional y participación ciudadana.</p>	<p>Enlistar las competencias de acuerdo al componente que corresponda.</p> <p>Provincial, Municipal, Parroquial.</p>	<p>Identificar el problema de acuerdo al componente que presenta el cantón. Este análisis provendrá de los insumos del análisis integral territorial.</p>	<p>Identificar la potencialidad de acuerdo al componente y de acuerdo al análisis de competencia. Este análisis provendrá de los insumos del análisis integral territorial.</p>	<p>Objetivo que se vincule con el PNBV.</p>	<p>Identificar el fin al que se desean llegar los GAD en la solución de los problemas y aprovechar todo de las potencialidades identificadas.</p>	<p>Enunciados que expresan las estrategias que implementará el GAD para el cumplimiento de las metas de resultados.</p>	<p>Indicar el año en el que se va a cumplir la meta planificada en el PDOT.</p>	<p>Planificación y gestión de los planes.</p>	<p>Identificar el programa que ayudará a resolver los problemas en el GAD, por ende se cumplirá los objetivos planteados en el PDOT.</p>	<p>Identificar el proyecto que ayudará a resolver los problemas identificados en el GAD, por ende se cumplirá los objetivos planteados en el PDOT.</p>	<p>Identificar los proyectos de acuerdo a la prioridad: alto, medio y bajo.</p>	<p>Identificar los proyectos de acuerdo a la prioridad: alto, medio y bajo.</p>	<p>Se definen como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un periodo definido, sean estos impactos, efectos o productos.</p>	<p>Identificar los indicadores que permitan analizar los resultados derivados de la aplicación de una política local.</p>	<p>Identificar el valor de la obra en UDS.</p>	<p>Identificar la fuente de financiamiento del proyecto.</p>
<p>Fase 2 - Propuesta: Para la construcción de la propuesta es necesario el desarrollo de los siguientes elementos:</p>																
<p>Fase 3 - Modelo de Gestión: Es la herramienta técnica que permite el desarrollo e implementación de las políticas de las políticas de los GAD planteadas en sus PDOT.</p>																

Elaboración: Autoras

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Sigla	Descripción
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
SNC	Sistema Nacional de Competencias
CNC	Consejo Nacional de Competencias
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
COPFP	Código de Planificación y Finanzas Públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MCyP	Ministerio de Cultura y Patrimonio
Seteci	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minero
MAE	Ministerio del Ambiente
SNGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
TTTSV	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
AAAR	Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
CNP	Consejo Nacional de Planificación
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir