



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**AREA SOCIOHUMANÍSTICA**

**TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Análisis jurídico de la normativa vinculada a la planificación participativa  
para el desarrollo en el nivel parroquial

**TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

Autor: Garnica Bustamante, Walter Patricio

Director: Encarnación Ordoñez, Sandra Jacqueline

Centro universitario: SEDE CUENCA

2014

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

MAGÍSTER

Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez.

### **DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría, denominado: "Análisis jurídico de la normativa vinculada a la planificación participativa para el desarrollo en el nivel parroquial" realizado por GARNICA BUSTAMANTE WALTER PATRICIO ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, marzo de 2014

f) .....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Garnica Bustamante Walter Patricio declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría: Análisis jurídico de la normativa vinculada a la planificación participativa para el desarrollo en el nivel parroquial, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f). .....  
Autor **Garnica Bustamante Walter Patricio**  
Cédula 0102931458

DEDICATORIA

A quienes inspiran mis más altos anhelos, quienes encarnan mis sueños y esperanzas de un mejor futuro; queridos Camila e Ismael

Walter Patricio Garnica Bustamante  
AUTOR DE LA TESIS

## AGRADECIMIENTO

A todos quienes prestaron su apoyo desinteresado en la realización de esta meta y fuente de realización personal; mi cónyuge y mi querido hijo Ismael; mis padres y hermanas; la comunidad educativa de la Universidad Técnica Particular de Loja y mi directora de tesis; por la inquebrantable decisión de mantener su apoyo durante mi formación académica

Walter Patricio Garnica Bustamante  
AUTOR DE LA TESIS

Carátula.....	i
Aprobación del director del trabajo de fin de maestría.....	ii
Declaración de Autoría y Cesión de los derechos.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento.....	v
Índice de contenidos.....	vi
Resumen.....	1
Abstract.....	2
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO 1.- LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO, LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	4
1.1.- CARACTERIZACIÓN TEORICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	5
1.2.- La visión integral de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.....	6
1.3.- ARTICULACIÓN DE CONCEPTOS: PLANIFICACIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, OBJETIVOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA..	16
1.3.1.- EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN.....	16
1.3.1.1 SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: .....	22
1.3.1.2 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN.....	25
1.3.1.3 OBJETIVOS DE DESARROLLO Y DEL BUEN VIVIR.....	26
1.3.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA: .....	27
1.3.3.- INVERSIÓN PÚBLICA.....	29
1.4.- LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS:.....	31
1.4.1 LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA MUNICIPAL:.....	33
1.5.- EL GAD PARROQUIAL RURAL.....	35
1.5.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	35
1.5.2.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL GAD PARROQUIAL:.....	38
CAPITULO 2.- LA GESTIÓN PÚBLICA PARROQUIAL RURAL.....	41

2.1.- ANÁLISIS LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO EN EL GAD PARROQUIAL RURAL.....	49
2.1.1.- COMPONENTES DEL SISTEMA DE PARTICIPACION CIUDADANA..	52
2.1.2.- LOS CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN PARROQUIAL.....	54
2.2.- EL CICLO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL CICLO PRESUPUESTARIO...	56
CAPITULO 3.- LA EVALUACIÓN Y CONTROL POPULAR DE LOS PLANES DE DESARROLLO.....	59
3.1.- LA EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE DESARROLLO: GERENCIA POPULAR Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	60
3.2.- LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA MÁXIMA AUTORIDAD DEL GAD PARROQUIAL RURAL.....	64
3.2.1.- EN LA CONSTITUCIÓN:.....	64
3.2.2.- EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CODIGO DE LA DEMOCRACIA .....	69
3.2.3.- EN LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.....	74
CAPITULO 4.- LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO EN EL NIVEL NACIONAL.....	79
4.1.- EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO, APROXIMACIÓN TEORICA.....	80
4.2.- LA ARTICULACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL CON EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO.....	80
4.3.- VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS Y CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.....	85
4.3.1.- VERIFICACION DE OBJETIVOS.....	85
4.3.2.- CONTRASTACION DE HIPÓTESIS.....	87
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES.....	92

BIBLIOGRAFIA.....94



## **RESUMEN**

Se expuso los principios de la democracia directa, representativa y comunitaria, participación ciudadana como derecho, principio jurídico, política pública y mecanismo de planificación, caracterización de las entidades integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa Para el Desarrollo; gestión y evaluación de los planes de desarrollo, análisis de las responsabilidades de la máxima autoridad del Gobierno Parroquial; y la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial subnacionales al Plan Nacional de Desarrollo, articulación con el ciclo presupuestario y sistema de participación ciudadana en el nivel parroquial, características normativas de la gestión o ejecución de la planificación participativa en el nivel parroquial, análisis del Gobierno Parroquial y sus competencias exclusivas. Se indicaron las características normativas de la evaluación en los planes parroquiales de desarrollo y ordenamiento territorial, la formulación de objetivos de los planes de desarrollo parroquiales articulados al Plan Nacional de Desarrollo, la lógica de formulación de indicadores de cumplimiento, y normativa referente a la evaluación de Planes de los GAD.

Palabras Clave: Planificación, Participativa, Desarrollo, Participación, Ciudadana.

## **ABSTRACT**

The principles of direct, representative and communitarian democracy, citizen participation as a right, a legal principle, public policy and planning mechanism, characterization of the entities of the National Decentralized Participatory Planning Development discussed, management and evaluation of development plans, analysis of responsibilities of supreme authority of the Parish Government, and the joint development plans and land sub the National development Plan, its articulation with the budget cycle and participation system citizen at the parish level, the normative characteristics of management or implementation of participatory planning at parish level, analysis of parish Government and its exclusive competence. The normative characteristics of evaluation in parish development plans and land use, formulation of objectives of parish development plans articulated in the National Development Plan, the logic of developing performance indicators, and standards were identified regarding the Plans assessment of GAD.

Key Words: Planning, Participatory, Development, Participation Citizen.

## INTRODUCCIÓN

Antecedentes: La planificación participativa para el desarrollo crea vacíos conceptuales en la formación jurídica de los abogados que prestan servicio en las instituciones del sector público, o en el ejercicio de derechos derivados de la implementación del plan, que afectan a los ciudadanos en sus relaciones con el estado, su comunidad o en su vida privada.

Justificación: El presente trabajo se propone aportar a una mejor conceptualización de la planificación participativa, estableciendo su contenido y alcance, aportar soluciones a los problemas derivados de la planificación e implementación de los planes desde el nivel parroquial, en relación a los ciudadanos y sus formas de organización comunitaria junto con las juntas parroquiales.

Factibilidad: Al expedirse la Constitución de la República en el año 2008 y consagrarse en el mismo el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo, el marco jurídico de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) debe ajustarse paralelamente con el cambio de institucionalidad que supone el cumplimiento de la norma constitucional. Con la promulgación de los Códigos de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es posible ajustar la normativa interna de cada GAD en función del sistema y los cuerpos orgánicos señalados.

**CAPITULO 1.- LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO, LA  
PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **1.1.- Caracterización teórica de la gestión pública participativa.**

La administración de la cosa pública en el nivel local o de cercanía, comprende una evolución de conceptos, instrumentos y objetivos o propósitos que han variado y evolucionado en el tiempo y en las distintas culturas o sociedades que han llevado a cabo procesos de gobierno en una circunscripción geográfica.

El fin del administrador, la razón de ser de las administraciones públicas, la relación distante o cercana con un “poder central”; la atención a necesidades o intereses locales divergentes o confrontados con los objetivos nacionales han marcado a los gobiernos locales desde el punto de vista teórico o deontológico; sin perjuicio de ello; la cultura local, las condiciones geográficas, la generación, la existencia o el aprovechamiento de los recursos (públicos, nacionales, naturales, culturales etc.) igualmente moldean el tipo de administración pública local que se ejerce en determinado período o época.

La autonomía de los gobiernos locales en nuestro país, ha pasado por matices de independencia, secesión, subordinación o incluso marginación. Así la primera Constitución Política de la República al tratar la división geográfica establecía las unidades de DEPARTAMENTO PROVINCIA, CANTÓN Y PARROQUIA y la administración de las mismas se remitía a la atención precaria de necesidades colectivas emergentes del entorno y de la necesidad económica de sus habitantes.

La gestión de las áreas de acción de los gobiernos locales en el transcurso del tiempo gira hacia la planificación económica desde la década del 60 con las influencias teóricas de la Comisión Económica para América Latina en la economía nacional y latinoamericana, estableciendo los primeros rasgos de economía dirigida y su consecuente influencia en los Gobiernos Locales, manteniendo vigencia hasta inicios de los 80 época en que el paradigma económico se orienta a la libre competencia del sector privado como motor de la economía nacional y el equilibrio macroeconómico como meta de desarrollo.

Ante la realidad perenne de que los recursos siempre son menores a las necesidades insatisfechas, la gestión participativa se orienta a determinar en forma colectiva las prioridades de inversión pública y enfocar mayores esfuerzos en los sectores “estratégicos” que permitan

mayor beneficio con la inversión disponible; éste rasgo caracteriza la gestión pública participativa que pretende además, permanecer en el tiempo con estabilidad ante los cambios políticos causados por la transición de administradores elegidos democráticamente en cada circunscripción territorial integrante del Estado Ecuatoriano.

Dentro de las metodologías orientadas a la priorización colectiva de acciones de desarrollo local, fue frecuente la elaboración de “Planes Estratégicos” asimilados del modelo de gestión empresarial privado e instrumentados en el sector público; que conciben a la administración pública como una organización que regenta su futuro al establecer colectivamente sus objetivos de mediano y largo plazo y comprometer el logro de acciones público-privadas determinando actores, recursos, escenarios y demás factores favorables o adversos en cada objetivo. Como matiz vale señalar que la complejidad de las sociedades influye en los elementos de cada plan, así; las acciones privadas se determinan a nivel de gremios profesionales, asociaciones de empresarios o industrias, asociaciones vecinales, comunitarias o barriales etc.; que por su peso económico o político de estas organizaciones, influyen en la actividad pública a cargo de los gobiernos locales incluyendo acciones de mediano y largo plazo denominadas proyectos o programas según la naturaleza temporal o permanente de los objetivos por lograr; generalmente dedicados a favorecer desde lo público la actividad económica de las mismas.

Sin embargo, las iniciativas de planificación local han chocado con el entorno al emerger como procesos aislados sin un referente nacional al cual proyectarse, hecho que genera situaciones negativas, insuficiencia de recursos e incluso de potestades públicas en los gobiernos locales; por lo que fue frecuente que estos pugnarán por una descentralización de poderes públicos que les dotara de herramientas para mejorar su gestión.

## **1.2.- La visión integral de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.**

La puesta en marcha del proceso de planificación participativa para el desarrollo y la gestión de los Gobiernos Locales del territorio ecuatoriano articulados con el Estado central, requiere establecer espacios de diálogo y concertación de actividades para el ejercicio eficiente de las competencias públicas de los distintos niveles de gobierno. Por ello se desarrolló una serie de lineamientos para concertar la acción y planificación pública entre el Gobierno central y los GAD conocidos como “LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL

ORDENAMIENTO TERRITORIAL” que desarrolla la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador:

“A continuación, se definen lineamientos de planificación y ordenamiento territorial, formulados a partir de la reflexión y consenso entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados, con el objeto de orientar los procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

*Lineamiento 1.Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.*

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial deberá desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se deben identificar tanto los grupos y sectores sociales como los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de toda forma de discriminación.

Es necesario recalcar, no obstante, que el centro de atención del Buen Vivir es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo.

Para el efecto, se deben implementar políticas públicas en todos los niveles de gobierno, que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución y redistribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades.

En este marco, los procesos de planificación definirán, primero, los objetivos para alcanzar el Buen Vivir, los mismos que determinarán el ordenamiento del territorio. No obstante, dichos objetivos deberán definirse a partir de un análisis integral de la realidad territorial.

Así también, la inversión pública, los incentivos para la producción nacional y el crédito público productivo se orientarán hacia la superación del modelo primario exportador, a la democratización del acceso a los medios de producción y a la creación de las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo de calidad.

Se busca “distribuir produciendo” y “producir redistribuyendo”. Por ello, la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la (re)distribución en el propio proceso de generación de riqueza.

La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias asociadas al bioconocimiento, reconociendo los preceptos éticos y de garantía de derechos de la naturaleza que deben guiar el accionar humano.

Para ello, se deberá incorporar el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema productivo.

La reducción de inequidades sociales y territoriales, así como la implementación de la estrategia de desarrollo endógeno requiere, a través de la planificación, de un ordenamiento territorial equilibrado, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad, en sus diversos tipos.

Adicionalmente, la garantía de equidad social y territorial requiere la generación de condiciones de seguridad en territorios y poblaciones específicas.

Esto implica entender que el riesgo de desastre o la amenaza se genera, se construye, se incrementa o se reduce a partir de las decisiones, procesos y actores de los niveles locales y de factores externos, sean éstos naturales o antrópicos.

Comentario del Autor: La estrategia de desarrollo endógeno consiste en la generación de iniciativas productivas que incorporen valor agregado a la producción, iniciativas que se determinan a partir de la caracterización del territorio en sus sistemas socioculturales,



económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos; y sus potencialidades a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas que presente el mismo. Por ello la frase: “la mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad”, en consecuencia el proceso sustentable de desarrollo económico no se agota en la remediación de situaciones negativas resultantes de la falta de atención en educación, salud, conectividad (vías de acceso, sistemas de transporte, telecomunicaciones) o servicios domiciliarios básicos; sino principalmente en la coordinación integradora de las áreas de acción del Gobierno Central y los Gobiernos Locales para gestar escenarios de apoyo público a las iniciativas productivas que incorporen valor agregado, en la población beneficiaria.

### *Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial.*

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsectores, aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una de las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales.

La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública; sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socio-culturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

Por ello, se requiere:

a) Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como modelos de gestión de los distintos niveles de gobierno debidamente articulados en espacios de coordinación sectorial, que garanticen la integración de intervenciones públicas de diversos sectores y sistemas que operan en el territorio. Por eso, es sumamente importante que en el transcurso del proceso de planificación se procure una reflexión crítica de integración entre cada uno de los sectores o sistemas: desde la síntesis del diagnóstico, pasando por el modelo territorial, hasta el modelo de gestión siempre vigilando la mayor integración intersectorial posible.

b) Que la propuesta de intervenciones públicas, desde una perspectiva territorial y sistémica, incluya los cuatro sistemas (socio-cultural, económico, ambiental y político), propuestos constitucionalmente, (Art. 275, Constitución 2008) los mismos que podrán desagregarse en función de las características y complejidades territoriales.

Comentario del Autor: Para lograr una visión integral de la planificación local del territorio articulada con la planificación nacional y consecución de objetivos, deben establecerse mecanismos de coordinación entre los procesos de planificación nacional y local que actúan en el territorio y converger en los objetivos de planificación desde una visión integradora de los sistemas socio cultural, económico, ambiental y político que asignen con eficacia las funciones y actividades a cargo de cada nivel de gobierno y cada sector de la política pública.

### *Lineamiento 3. Articulación intergubernamental.*

Dada la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio.

Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno no son lineales, no siguen una cadena de mando desde arriba, ni responden a rendiciones de cuentas desde abajo; por tanto, **no existe jerarquía en los procesos de planificación.**

De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, éstos serán referentes válidos para los demás.

Para ello, se requiere:

a) La definición e institucionalización de mecanismos de coordinación entre las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva (a nivel zonal y provincial) y los gobiernos autónomos descentralizados, así como la definición de modelos de gestión para la ejecución de intervenciones conjuntas que potencien su impacto en términos de cobertura y eficiencia. Los

espacios de coordinación de la Función Ejecutiva, a nivel provincial, deberán propiciar la coordinación a nivel cantonal y parroquial.

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados convocarán a los espacios de coordinación definidos por la Función Ejecutiva, en su nivel desconcentrado, con el fin de vincular la demanda territorial con los lineamientos de política nacional.

b) Que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial faciliten la ejecución de las competencias asignadas a cada nivel territorial de gobierno, promoviendo procesos de concertación, negociación y diálogo permanente entre los niveles para lograr coherencia y complementariedad entre las intervenciones.

Los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados también deberán incorporar las intervenciones que se requieran para la ejecución de las competencias que correspondan al nivel desconcentrado de la Función Ejecutiva. Asimismo, las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva deberán incorporar en sus instrumentos de planificación, las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados.

c) Asegurar que los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión complementarios no se limiten a la definición de intervenciones que respondan a sus competencias exclusivas, sino que se deberán incluir aquellas de competencia de los niveles con coincidencia territorial, para lo cual se diferenciarán varios tipos de compromisos y recomendaciones:

- Compromisos propios: relacionado directamente a las competencias del nivel del gobierno autónomo descentralizado.
- Compromisos incluidos en otros planes que afectan al nivel territorial en cuestión.
- Recomendaciones que consideren particularidades del territorio pero que son parte de las competencias de otros niveles de gobierno.

d) Que los procesos de planificación y ordenamiento territorial del mismo nivel de gobierno tomen siempre en cuenta lo planificado por los territorios vecinos del mismo nivel, para compatibilizar, complementar y reforzar las decisiones o identificar discordancias.

Para ello, se deberán diseñar modelos de gestión que promuevan procesos de Asociatividad y complementariedad territorial y la coordinación de las decisiones de inversión pública en los territorios, considerando que comparten las mismas competencias.

En caso de discordancia de lo planificado por gobiernos del mismo nivel, será necesario implementar mecanismos de concertación que faciliten los acuerdos y compromisos.

Comentario del Autor: Para lograr la pretendida coordinación intergubernamental se han creado en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas los escenarios de coordinación que se refieren a la integración de representantes del Gobierno Central en el sistema de planificación participativa de cada nivel de Gobierno y la creación de circuitos de atención prioritaria, Gabinetes Zonales y Consejos Sectoriales del Gobierno Central para coordinar acciones y asignar actividades en cada nivel de Gobierno Local.

#### *Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.*

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo con la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 280 es el más explícito al respecto; establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo será de carácter obligatorio para el Sector Público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que, para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados con la planificación nacional, se deberá considerar:

a) Que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales, expresados en instrumentos temáticos de carácter cartográfico.

b) Que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo) son referenciales para los

procesos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

c) Que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulan con políticas y metas del PND, (Ver estructura y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de gobierno “Plan Nacional del Buen Vivir” en [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec) o <http://plan.senplades.gov.ec>) a fin de verificar su contribución a los objetivos nacionales de desarrollo.

En este contexto, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán fijar metas de resultado y de impacto que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

El aporte de la gestión de la planificación del desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo será cuantificado mediante indicadores que visibilicen el impacto de la mejora en las condiciones de vida de la población, en el marco de sus competencias exclusivas. Para el efecto, se construirá y gestionará información relevante para la territorialización de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

La variación directa de estos indicadores a nivel territorial, se podría considerar indicativa del aporte que los territorios están realizando al cumplimiento de los objetivos de la planificación para el desarrollo, desde el ámbito nacional. El seguimiento a estos indicadores en el territorio sería un insumo fundamental para el cálculo de un índice de planificación:

a) Que el seguimiento y la evaluación de las metas propuestas en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial se realizará en función de las responsabilidades y competencias de cada nivel territorial de gobierno.

b) Que los criterios de transferencia de recursos desde el Gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, relacionados con el mejoramiento de los niveles de vida y con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas definidas en los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, se

aplicarán una vez finalizada la fase de transición definida en el presente documento (diciembre 2011), plazo en el cual se construirá un índice de planificación que facilite la aplicación de este criterio.

Comentario del Autor: La Coordinación y Supervisión de la coherencia entre planes de desarrollo de los Gobiernos Locales está a cargo de los Consejos de Planificación de cada Gobierno Local y de la Secretaría del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo que señala el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. De igual manera, los mecanismos de evaluación deben desarrollarse por cada GAD y articularse a los indicadores del Plan Nacional De Desarrollo

*Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.*

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución deberá contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La construcción y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa supone un proceso de diálogo, convergencia, negociación y manejo del conflicto entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en todos los niveles territoriales de la política.

Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones diversas territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

Lo técnico y lo político se articulan, también, en torno a la participación abierta de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos del país.

Para ello, se requiere:

a) El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana, tengan o no ciertos niveles de institucionalización.

b) La creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales que favorezcan la participación ciudadana. En tales espacios, se establecerán procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas.

La Constitución dispone, en este sentido, la obligatoria implementación, en todos los niveles de gobierno, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil. Estas instancias están encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas, según las disposiciones de la Ley de Participación.

c) La formulación participativa del proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual implica la presencia activa y decisoria de las y los ciudadanos y de los representantes de la sociedad civil organizada.

d) La transformación de los modos de funcionamiento y procedimientos de gestión del Gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados para dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.” (SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, CONSEJO NACIONAL DE JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR, 2011, págs. 13-18)

Comentario del Autor: En conclusión, como se verá a lo largo del presente estudio, los lineamientos de planificación expuestos tienen aplicación y validación normativa al recogerse y regularse en distintas normas que se integran en el Código de Ordenamiento Territorial

Autonomías y Descentralización; y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; sin perjuicio de ser orientaciones metodológicas en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y orientaciones legales para la creación del sistema de participación ciudadana en cada GAD por medio de su facultad normativa.

### **1.3.- Articulación de conceptos: planificación pública, participación ciudadana, objetivos de la inversión pública.**

#### **1.3.1.- El sistema de planificación.**

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo es un mecanismo de enlace entre el deber estatal de cumplimiento de derechos constitucionales; la realización permanente del régimen del buen vivir como gran objetivo nacional y la participación ciudadana en todos los estamentos de la gestión pública.

La estrategia de implementación del plan de desarrollo y del régimen de buen vivir ha sido la del empoderamiento ciudadano alimentado por las numerosas experiencias de participación local sucedidas desde la década de los 90 en varias poblaciones locales; y realizado plenamente en la gran manifestación ciudadana que revirtió poderes constituidos a nivel nacional desde 1997 con la caída de los presidentes Abdalá Bucaram; Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez; y la promulgación de la nueva Constitución de la República en 2008.

La estructura del sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo se contiene en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; se compone de principios, objetivos, entidades integrantes, instrumentos del sistema e instrumentos complementarios, El sistema se caracteriza en el Art. 279 de la Constitución y en el Código de la materia Art. 18 y siguientes.

Las definiciones de planificación se contienen en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas a partir del Art. 9 al 13 (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010):

“Art. 9.- Planificación del desarrollo.-La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe



enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Art. 10.- Planificación nacional.-La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privados y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley.

Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional.-La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley.

Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás

instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Art. 13.- Planificación participativa.-El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley.

Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Criterio del Autor: La elaboración del plan nacional de desarrollo parte desde las localidades cuya ciudadanía se involucra en la decisión de asuntos públicos con una perspectiva nacional que requiere reconocer la rectoría del estado central en la planificación y gestión “de sus competencias exclusivas; sectores estratégicos y sectores privativos definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley” (Art. 10 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas); paralelamente, cada intervención estatal central requiere ser concertada en los territorios que sufrirán el impacto de las mismas a fin de ser asimilada la intervención y el impacto; por los territorios locales a través de los planes locales de desarrollo para revertir o remediar efectos negativos de las mismas e integrarlas a los planes de desarrollo locales: así el Estado central concurre con los Gobiernos Locales y la ciudadanía a elaborar una agenda de desarrollo para cada territorio y recoge los insumos que alimentan la elaboración de los objetivos nacionales del Plan Nacional.

La intervención del Estado en los territorios de los GAD a través del ejercicio “de sus competencias exclusivas sectores estratégicos y sectores privativos definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial”; requiere la denominada estrategia territorial nacional

“Art. 53.- Estrategia Territorial Nacional.-La Estrategia Territorial Nacional es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

En su formulación se propondrán políticas integrales para zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Criterio del Autor: El Código de Planificación regula el funcionamiento del sistema de planificación y a la vez, los resultados del mismo (el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de los GAD y los planes institucionales); regula además la resultante de la denominada “Política Pública” concebida como herramienta para lograr los objetivos de desarrollo en los distintos niveles de gobierno; el estatuto (órganos, atribuciones y deberes) de las entidades integrantes del sistema (los Concejos de Planificación Nacional, Consejos Sectoriales, Consejos de Planificación de los GAD, la Secretaría Técnica del sistema, los Consejos de Igualdad, y las “instancias de participación ciudadana”) y de quienes integran los mismos; miembros natos, delegados o representantes (p.ej. el Presidente de la República o las máximas autoridades de los GAD).

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo está a cargo de la Secretaría Técnica del sistema; el Plan está definido en el Art. 280 de la Constitución: “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”

Además el Plan Nacional de Desarrollo se define en el Art. 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código.

Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo 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 de la República.

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.

Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.

El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Según el Art. 10 inciso 2do del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley”.

Art. 11 ibídem: “La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital. Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la

ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

El contenido mínimo del Plan Nacional de Desarrollo se indica en el Art. 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “El Plan Nacional de Desarrollo deberá integrar, por lo menos, los siguientes elementos:

1. Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual;
2. Visión de largo plazo que permita definir perspectivas de mediano y largo plazos;
3. Políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento;
4. Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública;
5. Plan Plurianual de Inversiones;
6. Lineamientos de planificación territorial; y,
7. Instrumentos complementarios.

Criterio del Autor: Así la planificación nacional cubre aspectos derivados de sus competencias exclusivas, la gestión de los sectores económicos estratégicos y privativos del Estado; la política (pública) de hábitat y vivienda, el sistema nacional de áreas patrimoniales y las zonas de desarrollo económico especial; sin perjuicio de incidir “planificadamente” en los sectores de la economía nacional (el Primario: la industria; el Secundario: el comercio: el Terciario; la prestación de servicios especializados a la industria y el comercio) a través de los Consejos Sectoriales.

La elaboración de los planes de desarrollo de los GAD está a cargo de cada Gobierno Local; están definidos en el Art. 41 del Código: “Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.”

Según el Art. 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y

demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.” Con la prevención contenida en el Art. 11 de que la Función Ejecutiva conformará espacios de coordinación en los niveles regional, provincial, municipal, y distrital.

Así mismo; el contenido mínimo de los Planes de Desarrollo de los GAD se indica en el Art. 42: “En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

a) Diagnóstico.-Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados 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;

b) Propuesta.-Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,

c) Modelo de gestión.-Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados 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.

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.”

#### **1.3.1.1.- Sobre las políticas públicas.**

El Art. 85 de la Constitución expone lo siguiente: “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

El Art. 15 del Código de Planificación y Finanzas Públicas define las políticas públicas, así: “De las políticas públicas.- La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento de este código.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

“Art. 16.- Articulación y complementariedad de las políticas públicas.-En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.

Para este efecto, los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 17.- Instructivos metodológicos.-La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.

Art. 35.- Políticas de largo plazo.-El Plan Nacional de Desarrollo deberá incorporar los acuerdos nacionales de política pública de largo plazo que se hayan establecido mediante consulta popular.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

“Así se determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva” (SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2009, pág. 11)





Criterio del Autor: En breves términos, considero que la política pública es la decisión de autoridad para cumplir con los derechos de la ciudadanía, determinando un tiempo, forma y lugar y sobre todo, un “modo” “manera” o “estilo” de dar cumplimiento a los mismos. Su formulación es abierta pero su cumplimiento es responsabilidad de la autoridad obligada, en el ámbito de sus competencias. Como se puede ver en el gráfico que antecede, la política es la forma de implementar los objetivos de los planes de desarrollo, y se orienta a conseguir una meta cuantificable o medible dentro de un período determinado.

### **1.3.1.2.- Objetivos del sistema de planificación.**

Criterio del Autor: El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo se orienta en una doble dimensión (externa e interna) para normar las resultantes del mismo: mediante la *elaboración de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno*, las que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo y régimen del buen vivir; y por otro lado, *articular el ciclo de la planificación y la política pública entre los distintos niveles de gobierno* además de *orientar la gestión pública hacia el logro de resultados* considerando sus impactos tangibles e intangibles (Art. 20 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) El primer objetivo es resultante de la metodología de Gobierno Por Resultados que vincula la política con la meta propuesta en un territorio determinado; y el segundo objetivo es la articulación resultante de los planes de desarrollo locales o nacional, elaborados considerando los planes de los otros niveles de gobierno.

### **1.3.1.3.- Objetivos de desarrollo y del buen vivir:**

Criterio del Autor: El régimen de desarrollo integra los sistemas económicos, políticos, socio-culturales, y ambientales para organizarlos hacia el Buen Vivir. La planificación para el desarrollo es la primera de las garantías de los derechos constitucionales al asegurar su cumplimiento progresivo mediante el ejercicio de las políticas públicas; favorecer la equidad social y territorial e involucrar al ciudadano, a la denominada “sociedad civil” y otros entes que inciden en la vida en común a participar de la puesta en marcha del accionar estatal a la vez que impone a ésta el deber de respeto a la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. (Art. 275 Constitución de la República del Ecuador 2008).

La lógica de articulación de los objetivos del régimen de desarrollo es la de “pensamiento complejo” ya que su logro no supone la suma de actividades públicas que inciden en la vida social en un determinado tiempo y lugar sino que el régimen de desarrollo orienta el logro de resultados que deben cuantificarse en cantidad, calidad y dentro de cierto tiempo; así, no importa cuántos o cuales servicios públicos puedan prestarse en cierto territorio dentro de cierto plazo; sino por ejemplo, cuanto se “mejora la calidad y esperanza de vida” en cierto territorio, con tales acciones.

No importa cuánto se extienda la cobertura en salud y educación en determinados territorios dentro de cierto tiempo, sino cuanto “se mejoran las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la constitución”

La herramienta propicia para el logro de tales objetivos es la Política Pública, la que se forma a base de las competencias públicas (exclusivas y concurrentes) dadas a los niveles de Gobierno.

Aunque suene redundante, la Planificación para el desarrollo es la primera de las competencias atribuidas a los niveles de gobierno, justamente para definir de forma concertada, pública, abierta e incluyente, a las prioridades de atención; y, determinar del mismo modo la Política Pública y el Plan de Desarrollo (programas, proyectos o actividades) que lleven a su satisfacción; así se garantiza la satisfacción de los derechos constitucionales y la

participación ciudadana que delibere y dé prioridad a las acciones públicas, superando el juego de poderes e intereses particulares y la presión que éstos puedan ejercer sobre los administradores y autoridades.

La lógica de articulación del régimen de desarrollo, en contraste con la participación ciudadana como derecho, y con el ejercicio y aplicación de las competencias públicas y la Política Pública por el Estado en sus distintos niveles, *establece las obligaciones recíprocas a las atribuciones públicas* (deberes del Estado en todos sus niveles y manifestaciones), a fin de asegurar que el resultado de la acción estatal sea deontológicamente deseable con el cumplimiento progresivo de los derechos de la Constitución para los Ciudadanos; es decir que el resultado del régimen de desarrollo sea acorde con los objetivos del mismo:

“Art. 277 Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.”  
(ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

### **1.3.2.- Participación ciudadana.**

Criterio del Autor: El contenido de la participación ciudadana se expresa en aproximaciones teóricas como derecho subjetivo, principio jurídico, política pública, función del

estado, o mecanismo de planificación. Así de las diferentes aristas de la noción “participación ciudadana” deja de ser pertinente al estudio, la de Función del Estado.

El Art. 61 de la Constitución de la República en el Numeral 2 señala como derecho ciudadano “Participar en los asuntos de interés público”; el Numeral 4. “Ser Consultados”, el Numeral 5: “Fiscalizar los actos del poder público”. Éstas son las proyecciones básicas de la participación como derecho.

El Art. 85 de la Constitución de la República inciso final dice: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” Ésta es la proyección de la participación ciudadana como principio jurídico de derecho público.

Criterio del Autor: La participación ciudadana como política pública es transversal a los niveles de gobierno y a sus competencias, atribuciones o potestades; y concebir a la participación como un derecho implica además concebir una estructura pública con potestades y atribuciones, orientada a garantizar el ejercicio del mismo a través de la Función de Transparencia y Control Social, La doble dimensión de la participación ciudadana en el estamento público se cristaliza tanto en la generación y evaluación de las políticas públicas como en la Función del Estado que la promueve y controla su cumplimiento; sin perjuicio de que cada órgano público genere mecanismos que permitan la incidencia de la ciudadanía en su gestión; la estrategia de cumplimiento del derecho de participación ciudadana por la Función de Transparencia y Control Social, y las estrategias de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública de cada entidad, son en conjunto las “Políticas Públicas De Participación Ciudadana ”

Como hemos visto al caracterizar la planificación pública, la participación ciudadana es un pilar fundamental de la misma al requerir que la ciudadanía sea co-creadora de la agenda pública orientada a cumplir el régimen de desarrollo; ésta jerarquía de la ciudadanía en la gestión pública deriva de la concepción de la participación ciudadana como derecho y como principio jurídico, se integra al sistema de planificación participativa para el desarrollo, según indiqué anteriormente; como política pública o decisión de autoridad que determina un tiempo, forma y lugar y sobre todo, un “modo” “manera” o “estilo” de dar cumplimiento a la participación; y se expresa o concreta ideando mecanismos coyunturales o permanentes de deliberación y

generación de acuerdos, prioridades o concertaciones de la actividad pública, entre los propios ciudadanos y entre éstos con el Estado en todos sus niveles y manifestaciones.

### **1.3.3.- Inversión pública.**

Criterio del Autor: El concepto de inversión pública se incluye en el actual Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, para romper con el esquema clásico del manejo fiscal público y superar la ideología de estabilidad macroeconómica que alentaba la anterior visión y normativa. Así, el considerando 12 del Código expone: “Que, en el campo de las finanzas públicas, se requiere una reforma profunda para recuperar la funcionalidad de estos recursos para facilitar la acción del Estado, puesto que, la normativa vigente está diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocan prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo y dejan de lado los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, la participación ciudadana y las garantías del buen vivir”.

El concepto de la inversión pública está en el Art. 55 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “Para la aplicación de este código, se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

La primera norma vinculante del presupuesto público con el Plan Nacional de Desarrollo es la indicada; así un egreso que incremente la riqueza y capacidades sociales y del Estado, que no cumpla los objetivos de la planificación, no es inversión pública.

Si bien la suma de proyectos y programas de inversión deberían alinearse al concepto de inversión pública, se tiene un sentido más amplio en el Art. 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dice. “Planes de Inversión.-Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Entonces, la primera meta de los planes de inversión está en los objetivos de desarrollo, y simultánea o sucesivamente estará en los planes del Gobierno Central (Plan Nacional de Desarrollo) y planes de los GAD (Planes de desarrollo y ordenamiento territorial)

Vale indicar que distingo como proyecto a una suma de actividades temporales concebidas a remediar una situación negativa; un programa en cambio es una serie de actividades de carácter permanente destinadas a remediar, revertir o compensar una situación negativa persistente y un Plan es el conjunto de proyectos y programas destinados a cumplir uno o varios objetivos.

Los planes de inversión, reciben recíprocamente la asignación de recursos de acuerdo a su duración establecida en el Art. 58 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece la creación de partidas presupuestarias anuales y cuatrianuales para atender Planes de igual duración; la priorización de planes compete a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el Gobierno Central y a la máxima autoridad de los GAD, Universidades y Escuelas Politécnicas y Seguridad Social; y directorios de Empresas Públicas y Banca Pública. La prevención del Inciso último del Art. 60 ibídem “Únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado” es el cierre de la normativa sobre inversión pública; estatuto legal que une el resultado del sistema de planificación pública con el sistema de presupuesto público.

Los Planes de Inversión de las entidades autónomas y sus bancos de proyectos se elaboran y administran en forma autónoma; con la prevención de que un plan aprobado y priorizado es de obligatorio cumplimiento por la propia entidad. “Art. 179.-La máxima autoridad de cada entidad y organismo público y los funcionarios y servidores encargados del manejo presupuestario, serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, así como de observar estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en el presente código y las normas técnicas.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

En forma complementaria, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo le corresponde coordinar con enfoque sectorial y territorial la ejecución de los planes públicos de

inversión (Art. 62 *ibídem*), y coordinar la inversión pública con la inversión privada a fin de lograr complementariedad entre las acciones (Art. 63 *ibídem*).

#### **1.4.- Los gobiernos autónomos descentralizados.**

Criterio del Autor: La evolución histórica de los gobiernos locales en el Ecuador tiene su punto de partida en la invasión española a los territorios americanos; imponiendo su sistema administrativo público que ordenaba las actividades productivas y la vida comunitaria de los primeros colonos.

En América, los gobiernos locales se establecieron de acuerdo a las prescripciones del imperio español que implantaron su cultura, economía, administración pública y su derecho; así los primeros Gobiernos locales se convierten en el inicio de la administración pública de cercanía bajo un régimen de explotación de la riqueza local que desplazó a los pueblos ancestrales reduciéndolos a la inexistencia y negación absoluta.

Posteriormente por causa de la revolución ideológica liberal, los colonos tomaron para sí la administración de lo público forjando sus propias instituciones en base del modelo francés, influyendo en la conformación de los gobiernos locales de América y del Ecuador en concreto.

Sobre el origen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el Dr. John Ojeda elabora una reseña que denota la verdadera esencia del Gobierno Local como connatural al ser humano y establece su principal razón de ser: el bienestar colectivo:

“Las villas, primeras ciudades fundadas en América Latina, en el siglo XVI, también establecieron consigo los primeros cabildos: en el Ecuador, agosto y diciembre de 1534; en la primera y segunda fundación de Quito, respectivamente; Guayaquil, Portoviejo, Manta, Loja, Cuenca, Ambato, Riobamba y Zamora entre 1538 y 1539”. (LÓPEZ, 2000, pág. 20)

Es importante conocer también la integración y las principales actividades que desempeñó el cabildo colonial, así, “cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor”; (Carlos Quintana, *óp. cit.*, p. 54.) además tenían presencia los “diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios”.

Los Cabildos tenían amplias potestades: en el campo legislativo, debían redactar sus ordenanzas locales; en el plano judicial, tenían competencias para conocer asuntos que subían por vía de apelación de los alcaldes ordinarios, cuando por la materia y cuantía no le correspondía conocer a la Real Audiencia.

Si bien es cierto que estas actividades eran variadas y de enorme importancia, los ayuntamientos coloniales debían conocer asuntos atinentes a la comunidad local; se encargaban de la planificación municipal, “obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, etc.”.(Carlos Quintana, óp.Cit., p. 55.)

Merece, también, destacarse la significativa presencia que tuvieron los cabildos americanos en los procesos independentistas, por lo que recurrimos a lo expresado por Nelson López quien manifiesta que: “aquellos cabildos coloniales se constituyeron en fértiles gérmenes de los primeros brotes independentistas, conforme lo demuestran las memorables rebeliones de las alcabalas (1529) y de los estancos (1765), dirigidos por nobles criollos, así como las insurrecciones indígenas sucedidas en la misma época histórica”. (Nelson López, óp. cit., p. 20)

En esta breve aproximación histórica sobre el origen del municipio, considero pertinente referirme a lo preceptuado en los considerandos de la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana que expresa:

El municipio iberoamericano tiene su origen en el municipio aparecido en Castilla por los siglos x y xi, desde donde fue trasplantado con renovada savia y vigor a las tierras americanas, desempeñando un protagonismo sociopolítico de primer rango en los momentos claves de la fundación de las ciudades y en el proceso emancipador, que alumbraría las nuevas repúblicas constituyentes de la comunidad hispana de naciones.

Las raíces comunes de los municipios iberoamericanos suponen a la vez coincidencia de los principios autonómicos, democráticos y solidarios bajo el signo de la paz y la fraternidad entre los pueblos. (Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas, Venezuela, el 22 de noviembre de 1990.)



Para finalizar este apartado considero importante referirme a lo expresado por dos distinguidos pensadores que en diferentes épocas y lugares analizan el surgimiento de las ciudades, así Pablo Ospina en su ensayo “Quito en la Colonia: Abastecimiento Urbano y Relaciones de Poder Local”, expresa que “Sería claramente reduccionista pensar que el abastecimiento de una ciudad y la reproducción física y social de sus habitantes depende únicamente de la producción y circulación de sus alimentos. Una de las características del espacio urbano es justamente la concentración humana y por tanto la necesidad de atender nuevos requerimientos sociales; nos referimos a los servicios urbanos”.

Así mismo destacamos el pensamiento de uno de los más celebres filósofos de la humanidad, Aristóteles, que en su obra “la Política” anota que: Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo debido al anhelo que sienten de vivir bien. Si las primitivas formas de sociedad son naturaleza, lo es también la ciudad, por ser ése el fin que se proponen; pues la naturaleza de una cosa es su propio fin; llamando naturaleza a lo que es la cosa una vez desarrollada por completo: un hombre, un caballo, una familia. Además, la causa final y objeto de una cosa es lo mejor, y el bastarse a sí mismo es el fin y lo mejor. (Citado por Antonio María Hernández (h) en su obra “Derecho Municipal”, p. 406.)

De las citas anotadas existe un elemento común que permite visualizar el surgimiento de las ciudades y tiene que ver, principalmente, con la satisfacción de las necesidades de sus poblaciones, que desde luego serán múltiples, pero en el empeño de lograr un mejor nivel de vida agotarán todos los esfuerzos hacia la consecución de sus objetivos, siendo la organización comunal y vecinal uno de sus principales herramientas. De lo dicho nada de esto será posible sin que exista un poder, que aunque sea incipiente, permita que estos núcleos poblacionales vayan tomando forma y contenido en un determinado espacio territorial.” (GUAMÁN, 2007, págs. 24-27)

#### **1.4.1.- La planificación participativa municipal.**

Criterio del Autor: Paradójicamente, mientras el estado nacional de ideología Neoliberal clamaba por abolir la planificación y determinar el objetivo de desarrollo en la base del equilibrio fiscal macroeconómico, en los gobiernos locales se dio una importante manifestación de la

necesidad de discutir y consensuar las acciones públicas y el uso de los recursos ciudadanos; la década de los años 90 trajo la innovación de la planificación participativa en las municipalidades del Ecuador. Seguidamente, se expresa en la tesis de Víctor Rubén Tobar un recuento doctrinario sobre el origen de la planificación participativa en los Gobiernos Locales:

“El Presupuesto Participativo es la posibilidad concreta de los habitantes de los distintos barrios de la ciudad de definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos. En el caso municipal decidir qué tipo de infraestructura desea crear o mejorar y la posibilidad de seguir de cerca la evolución de los trabajos y el uso de los recursos financieros. Este esquema hace imposible cualquier desvío de fondos o abuso y las inversiones corresponden exactamente a los deseos de la mayoría de la población de los distintos barrios. Esta experiencia se efectúa en una atmósfera de total libertad democrática. En la ciudad Brasileira de Porto Alegre donde se está aplicando con éxito desde 1989 mereció el premio de la ONU y reconocimiento del banco mundial como instrumento eficaz de gestión pública e implementado a partir de esa experiencia en países de Europa y América.

El Presupuesto Participativo implica un cambio en las bases consultivas de las formas de dominación política tradicional y de una cultura política basada en el clientelismo, la tutela y el patrimonialismo político. El desafío es la construcción de una ciudadanía activa que se configura como elemento determinante para la consolidación de sujetos ciudadanos, poseedores de derechos y deberes. En síntesis aplicar el Presupuesto Participativo es devolver la palabra y el poder a la gente y el resultado es que cada día hay mas personas decididas a exigir el cumplimiento de las determinaciones generales.

Otras pequeñas y grandes ciudades brasileñas adoptaron la estrategia del PP con resultados positivos en la cobertura de los servicios básicos insatisfechos, calidad de servicios sociales y sobre todo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas de estas localidades.

El Presupuesto Participativo significa la voluntad política de un gobierno (municipal y/o parroquial) para ceder poder discrecional, de una forma sistemática, transparente y equitativa, en la definición del gasto público a favor de la voluntad directa de la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo propone una ruptura con el modelo patrimonialista y la construcción de un Estado ciudadano, mediante la combinación de la democracia representativa originada en el voto popular y la democracia directa, oriunda de la participación ciudadana. El poder de decisión ya no se concentra en el Ejecutivo y Legislativo, se da en forma compartida con la sociedad civil". (TOBAR, 2003, págs. 79-80)

## **1.5.- El GAD parroquial rural.**

### **1.5.1.- Antecedentes históricos.**

Criterio del Autor: Los gobiernos de cercanía y su gestión han evolucionado a través de los tiempos y de las ideologías imperantes en cada época; Durante la época de la colonia era frecuente ver que el administrador territorial era delegado desde la corona española y cumplía servicios a la misma en recaudación de tributos, administración de justicia y uso de la fuerza pública, poder de policía y regulación de mercados e incremento de la producción agrícola pecuaria, extractiva y minera.

La relación del administrador con la comunidad del territorio era de subordinación al poder de la corona antes que al servicio de los ciudadanos; categoría restringida a quienes eran libres y poseían propiedades.

El crecimiento económico paulatino despertó la conciencia de independencia en los pueblos de América, junto con la ilustración de las clases burguesas y la promesa de libertad e igualdad consecuentes de la ideología liberal, concluyó en la liberación de las naciones americanas y la consecuente regulación constitucional que impuso un nuevo esquema de administraciones territoriales caracterizadas por la transitoriedad de los administradores, su elección libre y democrática y la responsabilidad ulterior por sus funciones.

Así, las administraciones públicas de cercanía al territorio iniciaron como delegaciones del poder central para convertirse en auténticos gobiernos.

La perspectiva de los gobiernos parroquiales ha sido tradicionalmente la de aquellas organizaciones subordinadas al Municipio, sin embargo, históricamente han tenido un papel prevalente frente a éste al atender las necesidades de las áreas rurales, requiriendo para ello

de facultades y atribuciones similares a la del gobierno municipal. Son organizaciones que abarcan temas complejos derivados de la dispersión de sus habitantes y la composición del territorio al que sirven, hechos diferentes a los que derivan de la concentración urbana y que requieren igualmente de recurso y poderes públicos. A continuación el Dr. Lenin Almeida recopila la evolución legal de los Gobiernos Parroquiales:

#### “ANÁLISIS HISTÓRICO DE SU EXISTENCIA EN EL ECUADOR

La organización parroquial está íntimamente ligada a la vida republicana del País, y aún desde antes, pues la división política administrativa a ser aplicada en el Ecuador, ya consideró la existencia de la parroquia, a saber, el 23 de Junio de 1824 el Congreso General de Colombia expidió la Ley de División Territorial, mediante la cual se dividía al País en Distritos conformados por doce Departamentos; cada Departamento al mismo tiempo dividido en Provincias, Cantones y Parroquias, habiendo determinado en ese entonces la existencia de Alcaldías Provinciales y Parroquiales, constituyéndose de esta manera la partida de nacimiento de las Juntas Parroquiales, conformadas a la vez por dos Alcaldías Parroquiales y un Síndico. Bajo su responsabilidad operaban las funciones inherentes al municipio. Permitiéndose la elección de alcaldes indígenas en las parroquias donde hubiere esa predominación étnica.

La Constitución Política de 1830, que crea el Estado del Ecuador y estructura su territorio, en su Título VII, referente a la Administración Interior, en su artículo 53 manifiesta: “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del poder ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador: cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un Corregidor; y las parroquias por tenientes.” (Congreso Constituyente, *Constitución del Estado del Ecuador*, Riobamba, 23 de Septiembre de 1830)

El 11 de Junio de 1861, la Convención Nacional dicta la Constitución de la República la que en su Título IX al referirse al Régimen Administrativo Interior manifiesta en su artículo 96 lo siguiente: “Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas

municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que deban contraerse.” (S/A, 2011)

La primera Ley de Régimen Municipal, en la misma que por efectos de la organización del territorio de la República, se divide en Provincias, Cantones y Parroquias, concibe corporaciones municipales, encargadas de la administración de los intereses de los comunes, naciendo entonces las Juntas Provinciales, los Concejos Cantonales y los Consejos Parroquiales.

La Convención Nacional de 1878 expide una nueva Ley de Régimen Municipal en la que como innovación se consagra la eliminación de las “Municipalidades Parroquiales”, reconociendo las limitaciones económicas para atender a estos sectores.

La Constitución de 1945, revitaliza el concepto de las Parroquias creando los Consejos Parroquiales, otorgando entre sus atribuciones las siguientes: a) atender al mejoramiento de los servicios públicos en la Parroquia; b) procurar la realización de obras públicas parroquiales; c) invertir las rentas que produzcan las parroquias en la forma que determine la Ley; y, d) trabajar por la cultura popular.( Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial. No. 228)

La Constitución Política de 1.967 (artículos 237, 243, 245) reconoce autonomía a los Consejo Provinciales, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales en lo económico y administrativo. En cada parroquia, determinaba que, habrá una Junta Parroquial encabezada por su Presidente a quien se otorgaba como funciones principales la de vigilar los servicios públicos, establecer la prioridad en la ejecución de obras y control de fondos, etc. (Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política*, Decreto Legislativo No. 000, Registro Oficial No. 133, 25 de Mayo de 1967.)

Cuando se expide la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año de 1971, en su Capítulo VIII, Sección 1ª, al referirse a los Organismos Auxiliares del Concejo, se incorporan a las Juntas Parroquiales como uno de dichos organismos. En el artículo 139, manifiesta: “En cada una de las parroquias urbanas y rurales del cantón funcionará una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del Gobierno y administración municipales y como intermediario entre

estos y sus representados inmediatos.”(Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Codificación No. 000, Registro Oficial Sup. No. 331,15 de Octubre de 1971.)

Como se ha señalado, las parroquias rurales, han existido dentro de la división territorial de nuestro país aún antes de que el Ecuador se convierta en República, dentro de las cuales han existido entidades gobernantes de su territorio, de variada conformación y denominación y en estas últimas décadas han sido identificadas como juntas parroquiales” . (Dr. LENIN TARQUINO ALMEIDA GUDIÑO, 2011, págs. 35-37)

Comentario del Autor: A lo largo de la historia el Gobierno Parroquial ha tenido la importancia propia de los Gobiernos Locales más próximos a los habitantes que integran la jurisdicción territorial que al poder político que los constituye mediante actos de delegación; la naturaleza de sus funciones proviene de los conceptos de autonomía y búsqueda del bien común; en contraposición al formalismo de un poder central que se delega en el territorio. Por causa de las tensiones entre ambos conceptos prevalentes a lo largo de la historia de la república, su estatuto legal ha sufrido variaciones que le atribuyeron a la Junta Parroquial, distintas funciones y atribuciones de acuerdo a la ideología predominante en cada época, desde las más progresistas que auspiciaban mayor autonomía y poderes públicos, hasta aquellas que restringían sus facultades sujetándolas a un régimen dependiente de otros niveles de gobierno.

### **1.5.2.- Análisis jurídico del GAD parroquial.**

Al entender a la Junta Parroquial como verdadero Gobierno Autónomo Descentralizado, se procede a analizar los Art. 63, 64 y 65 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

“Artículo 63.- Naturaleza jurídica.-Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Criterio del Autor: La personalidad Jurídica de los GAD Parroquiales deriva en la capacidad de ejercer derechos que el marco normativo establece; obligarse adquiriendo compromisos o deudas; adquirir y proteger un patrimonio e incluso enajenarlo, según la doctrina clásica del derecho. El ejercicio de la autonomía en la *dimensión política* implica capacidad para auto determinarse mediante el establecimiento de fines propios, objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo; darse su propia normativa, y ejercer poderes públicos por sí misma; todo de acuerdo al marco legal pertinente y previamente establecido. La autonomía en la *dimensión administrativa* implica la capacidad de crear su propia estructura, órganos y funcionarios, establecer atribuciones y deberes de los integrantes del Gobierno y de sus órganos que lo componen; adicionalmente, crear un sistema de administración interno que permita el control de sus actividades y logros de objetivos y metas. La autonomía en la *dimensión financiera* implica la capacidad de generar sus propios recursos y recibir las asignaciones a que tiene derecho sin más restricción que las que derivan de la ejecución presupuestaria reportada al Ministerio de Finanzas. No tiene restricción en la ejecución de gastos pero si es responsable por el uso inapropiado de los mismos. La *estructura orgánica* que describe el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización para los GAD Parroquiales se resume en Junta Parroquial (cuatro vocales y su Presidente sesionando en pleno), Presidente y Secretaría Tesorería. Puede crear otros órganos y asignar servidores dentro de la normativa que regula el servicio público.

Jurídicamente, el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural se integra de autonomía y estructura.

El Art. 2 literal g) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización indica: “Artículo 2.- Objetivos.-Son objetivos del presente Código: g) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;” y el Art. 29 dispone: “Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.-El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación,

normatividad y fiscalización; b) *De ejecución y administración*; y, c) De participación ciudadana y control social.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Es en éste marco, que pueden interpretarse las funciones del Art. 64 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización como de ejecución y administración del nivel de Gobierno GAD Parroquial Rural.

La descripción jurídica de las “funciones” del GAD Parroquial se explica en palabras del Asambleísta Virgilio Hernández, así:” **4.- Se precisaron las funciones de cada nivel de GAD.** Para evitar las superposiciones, mejorar la complementariedad de los bienes y servicios públicos que brinda cada nivel de gobierno y garantizar con ello el cumplimiento de los derechos ciudadanos que manda la Constitución”. (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011, pág. 12)

Criterio del Autor: La asignación constitucional de competencias exclusivas requirió un sistema complementario que articule los distintos niveles de gobierno que actúan en un mismo territorio; sin perjuicio de que cada GAD Parroquial ejerza sus competencias exclusivas es posible trasladar competencias de otros niveles de gobierno a fin de lograr una mejor cobertura de prestaciones públicas a favor de los ciudadanos, especialmente del área rural. La asignación de competencias debe interpretarse en un esquema general que integre de manera armónica el ejercicio de las autonomías, la descentralización de potestades públicas, la interacción de diversos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio bajo principios de Unidad, Solidaridad, Coordinación y Corresponsabilidad, Subsidiariedad, Complementariedad, Equidad Interterritorial, Participación Ciudadana y Sustentabilidad del Desarrollo que prescribe el Art. 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

Son pertinentes a nuestro estudio las funciones contenidas en los literales a, b, c, d y e del Art. 64, que se analizan a profundidad en el siguiente capítulo. .



## **CAPITULO 2.- LA GESTIÓN PÚBLICA PARROQUIAL RURAL.**

La planificación participativa en el nivel parroquial se subsume en el ejercicio de las competencias y funciones del GAD Parroquial; sin embargo el establecimiento de un sistema de participación ciudadana que se contempla como objetivo y principio en sí mismo; es la piedra angular de la gestión pública parroquial; de ella deviene el plan parroquial de desarrollo con objetivos determinados colectivamente y se concreta la gestión participativa en escenarios de rendición de cuentas, control social y evaluación de los planes.

Las actividades de gestión pública parroquial comprenden primeramente, según el texto del Art. 29 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización: 1) las funciones de legislación, normatividad y fiscalización; 2) de ejecución y administración; y, 3) *de participación ciudadana y control social*.

La función de administración incluye las actividades de planeación, ejecución, control y evaluación de los programas, proyectos y actividades que realiza la entidad dentro del ciclo presupuestario; y el ejercicio de la función de ejecución queda resumida en el ejercicio de las competencias del GAD Parroquial (exclusivas, concurrentes, descentralizadas o delegadas) a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y, cumplimiento de sus objetivos como entidad, establecidos en los mismos instrumentos.

Así el Art. 295 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización regula la planificación estratégica del desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de la jurisdicción; con la principal determinante de “ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales”.

Los elementos del Plan se señalan así:

“a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: Es decir, caracterizar el territorio en sus aspectos físicos y sociales y determinar las situaciones negativas que afectan a los recursos naturales, los individuos o sus actividades económicas; y, el nivel de ejercicio de derechos del buen vivir.

“b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: Las políticas públicas suponen actividades públicas (delimitadas por las competencias de cada nivel de gobierno) para remediar, revertir o compensar las situaciones negativas que afectan a los habitantes, o a la composición física del territorio.

“c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: Son actividades delimitadas en el tiempo y espacio a ejecutarse de manera sostenible y perdurable para remediar las situaciones negativas detectadas en el diagnóstico, en consecuencia, son prioridades de acción pública de los distintos niveles de gobierno actuantes en el territorio, a largo plazo.

“d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: Es la materialización de manera inmediata y con proyección en el tiempo, de la gestión pública parroquial articulada con los otros niveles de gobierno para actuar en las prioridades de inversión, supone distribución de competencias y actividades, asignación de recursos y establecimiento de objetivos medibles dentro de un periodo determinado.

Criterio del Autor: En este contexto, las funciones del Art. 64 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización asignadas al GAD Parroquial y pertinentes al presente estudio, son herramientas dedicadas al logro de objetivos de los planes de desarrollo:

“a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la *implementación de políticas públicas*

*parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: El fin último de las políticas públicas parroquiales se orienta a garantizar el buen vivir; mediante procesos de desarrollo sustentable en el marco de las competencias constitucionales y legales del GAD Parroquial

“b) Diseñar e impulsar *políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio*, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: La atención a grupos excluidos de la gestión pública y grupos de atención prioritaria debe elaborarse y ejecutarse mediante políticas o decisiones de autoridad construidas participativamente con los grupos beneficiarios. En sentido recíproco la construcción de políticas públicas debe considerar mecanismos de inclusión y la perspectiva de los grupos de atención prioritaria en su diseño y ejecución.

“c) Implementar un *sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;*” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

“d) *Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas;* ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Los dos literales son materia de análisis en el numeral 2.2 del presente capítulo.

“e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Análisis: Las competencias delegadas, concurrentes y exclusivas indicadas en el Art. 65 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que cada GAD Parroquial ejerce en función de sus planes de desarrollo y ordenamiento, también son herramientas de gestión que reservan poderes públicos pertinentes a la función de ejecución de los GAD en general:

“Artículo 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.-Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; (a estudiarse en líneas posteriores)

b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011); (La competencia supone además un poder de autoridad establecido en la rectoría del Gobierno Parroquial sobre el diseño, construcción, mantenimiento o reconstrucción de la infraestructura física y los espacios públicos de la parroquia).

Análisis: En concordancia el Art. 145 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización expone: “A los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Para lo cual podrán contar con la concurrencia y apoyo de los gobiernos autónomos

descentralizados provinciales y municipales.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011) (Igualmente, ejerce un poder de autoridad mediante la rectoría sobre aquella vialidad que no está administrada por el estado central ni los GAD Provincial o Municipal; incluyendo el diseño, construcción y mantenimiento de las redes viales internas de la parroquia).

Análisis: En concordancia el Art. 129 inciso último del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala. “Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011) (son intervenciones desde lo público en actividades productivas a fin de fomentarlas, el GAD Parroquial no interviene en la producción de forma directa sino que crea condiciones favorables para incrementar las actividades productivas principalmente de vocación rural; promoviendo la ejecución de actividades ambientalmente sostenibles a través de capacitación, apoyo técnico, aportes de recursos, crear espacios de comercialización, construir accesos para el transporte de productos, etc.).

Análisis: En concordancia el inciso segundo del Art. 135 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización explica: “A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera

concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011) (consecuencia de la delegación administrativa, que incluye atribuciones legales y recursos)

Análisis: En concordancia el Art. 137 inciso 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dice: “De manera complementaria y sin perjuicio de lo anterior, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base; (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)(es la actividad de sustento a la participación ciudadana, a la organización productiva y construcción de ciudadanía)

Análisis: En concordancia el Art. 146 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización incisos 1 y 2 indican: “Los gobiernos autónomos

descentralizados parroquiales rurales, promoverán la organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas. Promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción territorial.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y, (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011) (Competencia ejercida dentro del sistema nacional de cooperación internacional Art. 131 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización)

h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011) (Atribución fiscalizadora que caracterizó a las Juntas Parroquiales desde el año 2000 y que sirvió para promover su institucionalización como Gobiernos Locales).

Análisis: En concordancia el Art. 145 incisos 3 y 4 señalan: “Le corresponde al gobierno parroquial rural vigilar, supervisar y exigir que los planes, proyectos, obras y prestación de servicios a la comunidad que realicen organismos públicos y privados dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos convenios y contratos. El ejercicio de la vigilancia será implementada con la participación organizada de los usuarios y beneficiarios de los servicios. Si por el ejercicio de la vigilancia el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural emitiera un informe negativo, la autoridad máxima de la institución observada, deberá resolver la situación inmediatamente.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)



Criterio del Autor: En resumen el ejercicio de las competencias exclusivas del GAD Parroquial es autónomo, en consecuencia desarrolla por sí mismo la normativa y actividad administrativa pertinente al ejercicio de las competencias, entre estas la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y el diseño de un *sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos*. La Participación ciudadana en los procesos de elaboración, evaluación y rendición de cuentas y control social de la gestión pública, se reconoce de manera explícita en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, disponiendo los escenarios de participación ciudadana para validar los procesos de planificación y evaluación, rendición de cuentas y toma de decisiones de la ciudadanía en espacios de concurrencia social y ciudadana requeridos como elementos del sistema de planificación.

El ejercicio de las competencias concurrentes supone la existencia de convenios que determinen deberes y derechos derivados del ejercicio concurrente.

El ejercicio de las competencias delegadas supone el acto de delegación con especificaciones de cantidad, calidad, espacio y tiempo de ejercicio, desde luego implica la transferencia de recursos y atribuciones legales para su cumplimiento.

## **2.1.- Análisis legal de la planificación participativa para el desarrollo en el GAD parroquial rural.**

Criterio del Autor: El ciclo administrativo de la GAD en general es dinámico, lo que implica que en cualquier etapa puede volverse sobre las anteriores a fin de reajustar los componentes de planeación, ejecución, control y evaluación. La función de administración conlleva la creación o modificación de la estructura de los órganos internos del GAD Parroquial descritos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización: Junta Parroquial, Presidente, Secretaría-Tesorería y demás órganos internos creados según las normas de servicio público; con asignación de funciones y actividades específicas.

A estas estructuras internas se sobrepone el sistema de planificación participativa que cada GAD Parroquial haya creado para dar cuenta de la gestión de la entidad y de cada integrante dentro de las estructuras internas de la misma.

Con el planteamiento realizado vale precisar lo siguiente: para fines del presente estudio la función de ejecución y administración integra las actividades de planeación, ejecución, control y evaluación del cumplimiento de objetivos a través de la estructura interna de cada GAD y con proyección de los resultados hacia las instancias de deliberación ciudadana en cada etapa y en cada nivel.

La planificación participativa para el desarrollo en cambio, se orienta a establecer los procesos de propuesta institucional, deliberación y consenso de objetivos de desarrollo con participación protagónica de la ciudadanía.

El Art. 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece la atribución de los GAD de ejercer la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial a través de sus planes propios y demás instrumentos; en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, y el Art. 13 faculta a los GAD a regular por acto normativo sus propios sistemas de participación ciudadana, que serán acogidos por el Sistema Nacional.

El Art. 100 de la Constitución de la República establece las orientaciones generales del sistema de participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno;

En correspondencia, el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización atribuye a los GAD elaborar su propio sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo y establece sus fines, composición y atribuciones. Destacan los literales a) y b) que se refieren a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial como fines del sistema de participación ciudadana.

Ambas normas coinciden en establecer que la integración del sistema debe considerar que éste estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

Así establecido como atribución de los GAD la elaboración del sistema de participación ciudadana, ésta se antepone a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, sin el primero no puede darse el segundo.

Al momento de crear el sistema mediante acto normativo, corresponde examinar los principios que debe acoger el mismo:

El Art. 95 de la Constitución establece a nivel de norma suprema en la materia el fin último de la participación ciudadana: “un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”, los principios rectores y la dimensión de derecho constitucional de la participación.

Con texto similar el Art. 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización precisa los contenidos de la participación ciudadana en los GAD como derecho: “La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Criterio del Autor: El proceso permanente de construcción del poder ciudadano es la orientación principal del sistema de participación ciudadana, para ello se establecen las siguientes “etapas de gestión pública”: “la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes”; paradójicamente, en éste artículo la ciudadanía queda facultada a ejercer su participación en cada una de éstas etapas mediante la toma de decisiones; en vez de señalarse en la norma el deber cívico correspondiente al derecho constitucional como si lo hace el Art. 83 numeral 17 de la Constitución de la República: “Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 17.- Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente”

Con más acierto, el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización señala las dimensiones del derecho a la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno: 1.- consulta a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del territorio, previa a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. 2.- Ejercicio de la democracia directa de la ciudadanía por iniciativa normativa; control social de los actos de los GAD y revocatoria

del mandato. 3.- Participación a través de los mecanismos de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía; ejercicio de la convocatoria a consulta popular y revocatoria del mandato.

Así mismo, se señala en el Art. 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización los principios pertinentes al funcionamiento del sistema: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Lo paradójico de dar un sentido de los principios enunciados es que al definirlos se limita su contenido; por ello es de suponer que la práctica enriquezca sus alcances en distintos lugares y circunstancias y se pueda promover su desarrollo conceptual en base del intercambio de experiencias.

El artículo 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización además, reconoce los procesos de participación anteriores al sistema y determina su integración al mismo. “Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.” Precizando los contenidos del Art. 248 de la Constitución: “Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.”

En el mismo Artículo se señala además el deber de rendición de cuentas de la gestión pública local. “Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.”

#### **2.1.1.- Componentes del sistema de participación ciudadana.**

Criterio del Autor: La formulación de políticas públicas debe realizarse de manera concertada entre autoridades del régimen autónomo descentralizado parroquial rural, representantes del régimen dependiente que actúan en el territorio y la ciudadanía; en

aplicación del Art. 85 inciso último de la Constitución de la República: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” por ello en todo estatuto de participación ciudadana en aplicación del Art. 303 inciso quinto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización se debe considerar además a los grupos de atención prioritaria en la formulación de políticas públicas a fin de enfocarla de acuerdo a cada uno de éstos; ya que cada grupo tiene su derecho de participación reconocido en la Constitución de la República: los Adultos Mayores (Art. 38 CRE); Jóvenes (Art. 39 CRE); Niños, Niñas y Adolescentes (Art. 45 CRE); Personas con discapacidad (Art. 48 CRE); Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas (Art. 57 CRE).

En el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización inciso antepenúltimo se indica que por causa de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, deban considerarse a los representantes del régimen dependiente que actúen en el territorio, en la integración del sistema de participación ciudadana parroquial.

El art. 305 del mismo Código garantiza además la democratización de la gestión pública en sus territorios; mediante la creación y promoción de espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos, así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación a fin de implementar con los actores sociales la agenda pública de gestión territorial.

Criterio del Autor: Las formas de participación se establecen en las de democracia representativa, directa y comunitaria; según el Art. 95 inciso segundo de la Constitución; en la *proyección comunitaria de la democracia directa* se promueven los mecanismos de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía según el Art. 100 último inciso del mismo cuerpo normativo; incluyendo las “medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” aplicando la última frase del último inciso del Art. 303 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

La *proyección de la democracia directa en los sistemas de participación ciudadana* de cada GAD da lugar a la institución de “silla vacía” prevista para la participación de un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse a fin de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general; es recomendable que la regulación del ejercicio se incluya en el acto normativo del sistema de participación ciudadana parroquial.

La *proyección de la democracia directa también incluye el ejercicio de la iniciativa normativa, revocatoria del mandato y convocatoria a consulta popular* facultadas en los Art. 303 inciso 4; 309 y 310 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; facultades que se ejercen “en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley” según el texto del Art. 303 inciso 4. Vale precisar que la convocatoria a consulta y la revocatoria del mandato se deciden por ejercicio de la democracia directa en la proyección comunitaria (Asambleas comunitarias por ejemplo; o el “Cabildo Ampliado” que constaba en la anterior Ley Orgánica de Régimen Municipal) y el ejercicio de las facultades se regula en el Código de la Democracia.

Finalmente, en la estructura del sistema de participación ciudadana debe considerarse una *instancia máxima de decisión del sistema* que tomará la forma de asamblea con reuniones por lo menos dos veces por año (Art. 304 inciso penúltimo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización); es recomendable que la presidencia de la misma, el orden del día y los mecanismos de deliberación estén a cargo del Presidente del GAD Parroquial; igualmente que se regule la conformación de la misma por representantes de los grupos de atención prioritaria, representantes de los diversos actores sociales sin perjuicio de asegurar la participación de todo ciudadano; representantes del Régimen dependiente del Estado central que actúan en el territorio y representantes de los demás niveles de gobierno. Igualmente se debe determinar por la regulación del sistema de participación ciudadana que en ésta instancia se designe a los representantes de la ciudadanía en el Consejo de Planificación del Desarrollo.

### **2.1.2.- Los consejos de planificación parroquial.**

Como se vio en el apartado 1.2.1 del presente estudio, el establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo dio paso a la

consideración de entidades integrantes del sistema; y entidades que permiten la coordinación entre planes; una de éstas es el Consejo de Planificación Parroquial.

El Art. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas indica las funciones que cumplen: “Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Su integración se indica en el inciso segundo del Art. 28 del Código: “Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación estará integrado de la siguiente manera:

1. El Presidente de la Junta Parroquial;
2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;

3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Criterio del Autor: Los Consejos de Planificación deben recogerse en el sistema de participación ciudadana parroquial que se crea por acto normativo; incluyendo el ejercicio de las funciones descritas en el apartado y la normativa pertinente a sus sesiones de deliberación. Actúan como “Guardianes” de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vigilando su cumplimiento, su armonía con los planes de los demás niveles de gobierno, vigilan la asignación de presupuesto coherente con los objetivos del plan y protegen de influencias externas provenientes de la cooperación internacional u otras fuerzas políticas actuantes en el territorio; que generen conflictos con los planes, a fin de encausarlos al logro de objetivos parroquiales. Emiten resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo; que son aquellos lineamientos estratégicos mencionados como elementos de todo Plan en el Art. 295 literal c) del; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización prioridades de inversión que componen el plan de desarrollo de los GAD Parroquiales a fin de asegurar su cumplimiento

## **2.2.- El ciclo de la planificación y el ciclo presupuestario.**

El Art 100 de la Constitución de la República indica que las instancias de participación se ejercen para elaborar presupuestos participativos en todos los niveles de gobierno; del mismo modo el Art. 215 inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; y los literales c) y d) del Art. 304 del mismo Código imponen la elaboración participativa de los presupuestos participativos y políticas públicas de los GAD; el ejercicio financiero de los GAD se inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (Art. 216 ibídem); el ciclo presupuestario se compone de las etapas de formulación (Art. 233 y 234 ibídem), estimación de ingresos y gastos (Art. 235 al Art. 243 ibídem), aprobación y sanción del presupuesto (Art. 244 al 249 ibídem ), ejecución (Art. 250 al Art. 254 ibídem), reforma (Art. 255 al Art. 262 ibídem), clausura y liquidación del presupuesto (Art. 263 al Art. 266 ibídem).



Criterio del Autor: La participación ciudadana se da dentro del ciclo presupuestario en la etapa de formulación mediante la priorización de gasto a través de la máxima instancia de decisión del sistema (asamblea territorial); definiendo prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial procesadas por el ejecutivo e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los GAD hasta el 30 de septiembre del año respectivo. El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea territorial que emitirá resolución de conformidad con las prioridades de inversión (Art. 238 y 241 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).

La presentación del proyecto definitivo de presupuesto para su aprobación por el órgano legislativo local será hasta el 31 de octubre. En ésta etapa el plazo de aprobación será hasta el 10 de diciembre de cada año en dos sesiones; deberá contarse con un representante de la asamblea territorial quien participará en las sesiones de acuerdo a los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley (Silla Vacía)

La ejecución del presupuesto comprende la programación de actividades mediante calendarios trimestrales, que se darán a conocer a la asamblea territorial.

En la etapa de reforma, las facultades de traspaso de partidas, suplementos o reducciones de crédito son de responsabilidad privativa de cada GAD, e consecuencia no se vinculan a las instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones relativa a la reforma del presupuesto pero subsiste la rendición de cuentas por la gestión anual.

El art. 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización impone el deber del ejecutivo del GAD, de informar la ejecución presupuestaria anual, cumplimiento de metas y prioridades de ejecución del próximo año a la asamblea territorial o máxima instancia de participación.

Criterio del Autor: Puede entreeverse una facultad exorbitante de la máxima instancia de participación en el momento de definir las prioridades de inversión, que incluso le permite extender la ejecución de un programa, proyecto o actividad prevista en los planes de desarrollo y ordenamiento, por sobre el periodo anual de inversiones presupuestarias; por ello y en

contrapeso, el ejecutivo del GAD directamente elegido por la ciudadanía es responsable exclusivo de la rendición de cuentas a la asamblea territorial.

Como se vio en el apartado 2.2.2 son los Consejos de Planificación; a través de la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de inversión, quienes aseguran la consistencia en el tiempo de los planes de largo plazo con los presupuestos anuales, para lograr sus resultados propuestos por la ciudadanía y sus representantes.

Así, el ciclo de la planificación de largo plazo se ve sostenido en los planes operativos anuales mediante la participación ciudadana en cada etapa del ciclo presupuestario incluyendo una rendición de cuentas que se resume en confrontar los objetivos propuestos con los resultados obtenidos (Art. 215 inciso tercero y Art. 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización)

**CAPITULO 3.- LA EVALUACIÓN Y CONTROL POPULAR DE LOS PLANES DE  
DESARROLLO**

### **3.1.- La evaluación y control de los planes de desarrollo: gerencia popular y rendición de cuentas.**

Criterio del Autor: La evaluación y control de los planes, en general; es la proyección de funciones administrativas reservadas a la “alta dirección” en las disciplinas académicas administrativas; comprende la comparación de los resultados obtenidos con los resultados proyectados y el análisis de las causas o circunstancias, favorables o adversas al resultado esperado; además implica el poder de decisión sobre las actividades que la organización ejecuta, para suprimirlas o revertirlas, reformarlas o apoyar su incremento. Implica además asignar (o reasignar) recursos y personas y distribuir (o redistribuir) funciones entre los integrantes de la misma. Frente a las facultades tan amplias que ejerce la alta dirección; es igualmente responsable por los avances o retrasos y el fortalecimiento o debilidad de la organización.

Por causa de la participación ciudadana en la elaboración, gestión y evaluación de los planes de desarrollo, hay que delimitar el rol que desempeñan los órganos del GAD Parroquial, la ciudadanía como creadora de la agenda de desarrollo; y sobre todo el de la máxima autoridad parroquial como representante de la entidad frente a los órganos de control; la ciudadanía y el entorno legal vigente.

A continuación se establecen los deberes correspondientes a la máxima autoridad y órganos de los GAD Parroquial Rural sobre la evaluación;

Al indicarse en el Art. 295 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización el contenido de los planes de desarrollo, el literal d) requiere la elaboración de programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas. Así, el primer filtro para un adecuado control consiste justamente en establecer los resultados esperados con la mayor precisión posible. La construcción de mecanismos que faciliten la evaluación de las metas propuestas por los planes de desarrollo tiene una metodología de pensamiento complejo que se explicó en el capítulo 1 apartado 1.2.1.3 del presente estudio; el logro de objetivos de los planes de desarrollo no supone la suma de actividades públicas que inciden en la vida social en un determinado tiempo y lugar sino que el régimen de desarrollo orienta el logro de *resultados que deben cuantificarse en cantidad, calidad y dentro de cierto tiempo*; por ejemplo no importa cuántos o cuales

servicios públicos puedan prestarse en cierto territorio dentro de cierto plazo; sino *cuanto se mejora la calidad y esperanza de vida* en cierto territorio, con tales acciones. No importa cuánto se extienda la cobertura en salud y educación en determinados territorios dentro de cierto tiempo, sino *cuanto se mejoran las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la constitución*

Sobre ésta lógica se procede a la elaboración de indicadores de cumplimiento señalados en el numeral 3 del Art. 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “El Plan Nacional de Desarrollo deberá integrar, por lo menos, los siguientes elementos: 3. Políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento;” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Paralelamente y en el caso de los GAD el Art. 17 inciso segundo del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas les faculta a elaborar sus propios instructivos metodológicos de evaluación: “Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

El Art. 50 del mismo Código responsabiliza a los GAD de la evaluación de sus propios planes: “Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

A los Consejos de Planificación se les debe presentar los resultados de la evaluación a cargo de cada entidad: El Art. 29 numeral 5 del mismo Código indica: “Funciones.-Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados: 5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento

territorial de los respectivos niveles de gobierno” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

En resumen, la evaluación de los planes de desarrollo de los GAD Parroquiales consiste primeramente en el establecimiento de mecanismos de evaluación pertinentes a la formulación de metas y objetivos de desarrollo parroquial y su posterior aplicación dentro de un período determinado frente a la gestión desempeñada por el GAD.

Por lo indicado, al establecer las facultades para ejercicio de las competencias de los GAD en general, el Art. 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización define a la planificación en los siguientes términos: “La planificación es 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.” Así la evaluación es parte integrante del concepto de planificación que deben ejercer los GAD en general para concretar el ejercicio de sus competencias. Todo ejercicio de competencias inicia con la planificación de su ejercicio dentro de un plan mayor (el de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD)

La construcción de los mecanismos de evaluación en los GAD se instituye a través de un acto normativo: “Artículo 298.- Directrices de planificación.-Las directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, *así como el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, serán dictados a través de normas de sus respectivos órganos legislativos*, y se ajustarán a las normas contempladas en la ley que regule el sistema nacional descentralizado de planificación participativa y este Código.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Como se vio anteriormente, al desarrollar cada GAD su propio sistema de participación ciudadana mediante acto normativo; y regular el proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el mismo cuerpo, el establecimiento y aplicación de los mecanismos de evaluación integra el mismo proceso (Art. 304 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización).

Los mecanismos de evaluación integran el contenido de la rendición de cuentas de las máximas autoridades de los GAD: (Artículo 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) “Rendición de Cuentas.-Al final del ejercicio fiscal, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado convocará a la asamblea territorial o al organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, *sobre el cumplimiento de sus metas*, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

En concordancia, el contenido de la rendición de cuentas del Presidente de la Junta Parroquial se señala así: (Artículo 70 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) “Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural.-Le corresponde al presidente o presidenta de la junta parroquial rural: v) Presentar a la junta parroquial rural y a la ciudadanía en general un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el cumplimiento e impacto de sus competencias exclusivas y concurrentes, así como (el cumplimiento) de los planes y programas aprobadas por la junta parroquial, y los costos unitarios y totales que ello hubiera representado;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

En resumen, la evaluación de los planes de desarrollo de los GAD Parroquiales se compone en actos normativos que establezcan por un lado, los mecanismos de evaluación y por otro, la aplicación en el tiempo de tales mecanismos; tarea a cargo de la máxima autoridad del Gobierno Parroquial en ejercicio de la función de ejecución y administración; y mediante el posterior proceso de rendición de cuentas.

El control de los planes de desarrollo y ordenamiento, en cambio está a cargo de la máxima autoridad del GAD Parroquial en la ejecución de los Planes Operativos Anuales y extraordinariamente, en las Asambleas de Participación Ciudadana que deliberan sobre las prioridades de desarrollo; a éste órgano se le reservan las facultades de alta dirección indicadas en el inicio del presente capítulo: la comparación de los resultados obtenidos con los

resultados proyectados y el análisis de las causas o circunstancias, favorables o adversas al resultado esperado para indicar estrategias que permitan superar lo negativo o mejorar lo favorable; además implica el poder de decisión sobre las actividades que la organización ejecuta, para suprimirlas o revertirlas, reformarlas o apoyar su incremento.

### **3.2.- Las responsabilidades políticas y jurídicas de la máxima autoridad del GAD parroquial rural.**

#### **3.2.1.- En la constitución:**

Criterio del Autor: Para establecer la responsabilidad de la máxima autoridad del GAD Parroquial en el proceso de planificación participativa para el desarrollo, el primer referente viene dado por la definición de las entidades que integran el sector público y sus respectivos deberes: “Art. 226 Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

Y en sentido recíproco el Art. 3 numeral 1: “Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

Así establecido el sentido de deber que tiene el estado en sus diferentes manifestaciones; es pertinente al presente estudio aquel deber referente a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución, destacando el artículo constitucional pertinente a la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno que se expresa así: “Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y



representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

Así la primera responsabilidad de las máximas autoridades de los GAD Parroquiales que puede determinarse claramente, es la de “conformar instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno”.

La propia Constitución señala los medios de garantizar éste derecho a través de las garantías normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales que se indican en la Constitución.

Así el Art. 84 declara: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

En consecuencia la Junta Parroquial que es un órgano normativo del GAD Parroquial Rural; adquiere el deber consecuente de adecuar material y formalmente sus normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución; y si el sistema parroquial de participación ciudadana se regula por acto normativo como se vio anteriormente; este observará las prescripciones del Art. 100 de la Constitución.

De igual manera el Art. 85 de la Constitución establece: “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

De lo anotado, resalta la construcción participativa de las políticas y servicios públicos como hechos que incluyen la planificación del desarrollo en el nivel parroquial; la reformulación de políticas públicas que vulneran de derechos constitucionales y la distribución equitativa y solidaria del presupuesto general del estado.

A nivel de garantías jurisdiccionales del derecho a la participación; son aplicables las prescripciones del Art. 93 de la Constitución: “La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el

cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

Y en igual sentido el Art. 436 de la Constitución: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por *incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general*, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

Por último los Art. 128 y Art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determinan el modo de asegurar el ejercicio del derecho a la participación desarrollando a nivel de GAD Parroquiales el sistema de planificación participativa para el desarrollo: “Art. 128.- Alcance: El control abstracto de constitucionalidad comprende *el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales*. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad.” (ASAMBLEA NACIONAL, 2009)

“Art. 74.- Finalidad.-El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad *garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas*, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.” (ASAMBLEA NACIONAL, 2009)

Existen consecuencias jurídicas pertinentes al cumplimiento u omisión de este deber que se analizan en el Art. 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Efecto de las omisiones normativas.- Las omisiones normativas tendrán los siguientes efectos:

1. En el caso de las omisiones normativas absolutas, se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, *la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales*. Dichas reglas básicas mantendrán su vigencia hasta que se dicten por la Función o institución correspondiente las normas reguladoras de esa materia.

2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de *las sentencias de constitucionalidad condicionada*. El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omita hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión.” (ASAMBLEA NACIONAL, 2009)

Finalmente, al existir políticas públicas o actos normativos de efecto general, resultantes del desarrollo normativo del sistema de planificación participativa para el desarrollo en el nivel Parroquial; que vulneran derechos constitucionales, es aplicable la acción de protección que indica el Art. 88 de la Constitución: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.” (ASAMBLEA NACIONAL, 2009) Acción regulada en el Art. 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

Las consecuentes responsabilidades por vulnerar derechos constitucionales mediante actos normativos de carácter general o políticas públicas resultantes del desarrollo normativo del sistema de planificación participativa en el nivel parroquial una vez interpuesta la acción de protección y resuelta favorablemente a los administrados; son las indicadas en el Art. 86 numerales 3 y 4 de la Constitución:

“3.-... Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.”

“4.- Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, 2008)

**3.2.2.- En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización-Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social-Código de la Democracia.**

Criterio del Autor: A nivel de legislación orgánica; las responsabilidades de la máxima autoridad del GAD Parroquial rural frente al proceso de planificación participativa para el desarrollo se desarrollan con cierta inconsistencia a nivel del propio Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y de éste cuerpo legal con otros pertinentes al ejercicio del derecho a la participación ciudadana. Recordemos que el sistema de participación ciudadana es anterior e indispensable para proceder con el sistema de planificación participativa para el desarrollo; así el primero se estudia en su proyección normativa como ejercicio de competencia de cada GAD Parroquial Rural y el segundo como fuente de responsabilidades por la gestión de los recursos públicos a tratarse en la Ley de la materia.

Al estudiar el Art. 312 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; partimos de su texto literal que indica: “El incumplimiento de estas disposiciones relativas a la participación ciudadana por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, generará responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva,

conforme a la ley.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Sin embargo, las infracciones de carácter disciplinario se regulan en el Art. 331 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización que señala las prohibiciones a los ejecutivos de los GAD en general y Parroquial Rural en lo aplicable: ; “Artículo 331.- Prohibiciones a los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados.- Está prohibido al ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados: d) Disponer acciones administrativas *que vayan contra la realización de planes y programas aprobados por los órganos legislativos de los respectivos gobiernos o que atenten claramente contra la política y las metas fijadas por éstos;*”. (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

El ejecutivo de un GAD Parroquial que incurre en una prohibición expresa, comete una infracción disciplinaria de particular responsabilidad cuyo juzgamiento corresponde a la Junta Parroquial en pleno y conlleva la sanción de destitución: “Artículo 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.-A la junta parroquial rural le corresponde: l) Destituir al presidente o presidenta o vocales del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que hubiere incurrido en las causales previstas en la ley (Ley Orgánica de Servicio Público o el propio COOTAD), con el voto conforme de cuatro de cinco miembros, garantizando el debido proceso. En este caso, la sesión de la junta será convocada y presidida por el vicepresidente de la junta parroquial rural;” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

En el texto del Art. 333 literal g) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización se encuentra lo siguiente: “Artículo 333.- Causales para la remoción del ejecutivo.-Son causales para la remoción del ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado las siguientes: g) Incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

“Artículo 336.- Procedimiento de remoción.-Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos

descentralizados, presentará por escrito la denuncia a la secretaría del órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, con su firma de responsabilidad.

La secretaría remitirá la denuncia a la comisión de mesa, que la calificará. De considerar que existe una o más causales para la remoción, notificará con el contenido de la denuncia al interesado, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio para futuras notificaciones y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro de los cuales, los interesados actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma comisión.

Concluido el término de prueba, previo informe de la comisión de mesa, el ejecutivo o quien lo reemplace, convocará a sesión del órgano legislativo correspondiente, que se realizará dentro de los cinco días siguientes. En la sesión se dará la oportunidad para que los interesados, que obligatoriamente deberán estar presentes, expongan sus argumentos de cargo y descargo, en ese orden, por sí, o por intermedio de apoderado. Concluida la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del gobierno autónomo descentralizado adoptará la resolución que corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes. La autoridad que sea objeto de la acusación se excusará de participaren su calidad de dignatario.

La resolución será notificada al interesado en el domicilio judicial señalado para el efecto; o a falta de aquello, con la intervención de un notario público, quien levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente.

De la resolución adoptada por el órgano normativo, según el caso, el interesado podrá interponer acción correspondiente ante los organismos jurisdiccionales pertinentes.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Con una redacción mucho más clara y pormenorizada, es posible vislumbrar la responsabilidad disciplinaria directa del ejecutivo del GAD parroquial al no establecer mecanismos de ejercicio del derecho a la participación ciudadana resumidos en el ejercicio de la democracia directa; lo indicado sin perjuicio de que exista o no el acto normativo que regule

el sistema de participación en el GAD respectivo (Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización)

Al analizar el texto de la revocatoria del mandato; ésta no se regula con claridad en el propio Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; así el Art. 310 se remite a la ley que regule el derecho a la participación ciudadana: “Artículo 310.- Revocatoria del mandato.-Los electores podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular de todas las autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con la Constitución y la ley que regula el derecho a la participación ciudadana.” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social por el contrario, no regula las causales de revocatoria sino que únicamente impulsa el proceso ante el Consejo Nacional Electoral, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: “Art. 8.- Atribuciones frente al control social.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al control social lo siguiente: 5. Requerir del Consejo Nacional Electoral la debida atención a las peticiones presentadas por la ciudadanía para revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular y para convocatoria a consulta popular en los términos prescritos en la Constitución.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR , 2009)

Y a su vez el Código de la Democracia señala: “Art. 25.- Son funciones del Consejo Nacional Electoral: 2. Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato;” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2009)

Posteriormente se regula el ejercicio del derecho en los siguientes términos:

“Art. 199.- Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá tener el respaldo de un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la



Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral nacional.

Art. 200.- El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días, de ser auténticos los respaldos, convocará en el plazo de siete días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes. El pedido será negado si no cumple los requisitos señalados; de encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso.

Art. 201.- Para la aprobación de la revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada cesará de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2009)

Criterio del Autor: Así; la responsabilidad por incumplimiento de las disposiciones del sistema de participación ciudadana se resume primeramente en la responsabilidad disciplinaria con la correspondiente sanción de destitución por incurrir en la prohibición de cada ejecutivo de los GAD en general. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Artículo 331.-Está prohibido al ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados: d) Disponer acciones administrativas *que vayan contra la realización de planes y programas aprobados por los órganos legislativos de los respectivos gobiernos o que atenten claramente contra la política y las metas fijadas por éstos*) (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011).

La responsabilidad administrativa del ejecutivo del GAD por incurrir en causales de remoción, conlleva su relevo en el cargo: “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Artículo 333.- Son causales para la remoción del ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado las siguientes: g) Incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación

ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado“ (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, 2011)

Finalmente aunque con ciertas inconsistencias, la revocatoria del mandato que se ejerce dentro de las instituciones de democracia directa y control social que contempla el sistema de participación ciudadana señalado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; es una especie de sanción política. La revocatoria del mandato se decide por ejercicio de la democracia directa en la proyección comunitaria en asambleas comunitarias o cabildos (Art. 303 inciso 4 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) y se ejerce de acuerdo al Código de la Democracia.

### **3.2.3.- En la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.**

Criterio del Autor: Al estudiarse el sistema de planificación participativa para el desarrollo es posible establecer las responsabilidades de cada máxima autoridad parroquial, que son derivadas de la ejecución y control de los planes de desarrollo; a continuación se estudian las mismas:

El Art. 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) señala el objeto de la misma así:

“Art. 1.-La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y *evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado* y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.” (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

Así, la finalidad de la Ley es evaluar el cumplimiento de la misión, visión y objetivos de las entidades del Estado; incluida la planificación participativa para el desarrollo que establezca el GAD Parroquial Rural (Art. 225 numeral 2 y Art. 241 de la Constitución).

La finalidad del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, propenderá a que:

1. Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;

*2. Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;*

*3. Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,*

4. Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores. (Art. 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado). (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

En el momento de elaborar el sistema de planificación participativa para el desarrollo, es concomitante el desarrollo del sistema de evaluación del mismo según se vio en el primer apartado del presente capítulo; así los elementos del plan de desarrollo de los GAD en general, definidos en el Art. 295 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización brindan los elementos del sistema de control interno de cada entidad. La definición de políticas generales y particulares que determinan con claridad objetivos de largo y mediano plazo son a su vez los objetivos de la entidad; siendo los mismos, objeto del sistema de control de las entidades públicas.

Sobre el establecimiento de lineamientos estratégicos para lograr los objetivos brinda entre otros, los elementos de la organización interna de la entidad para el logro de sus fines. Es posible ajustar la estructura interna de la entidad en función de los lineamientos estratégicos del Plan y el hecho de reorganización deberá ser concordante con el Art. 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: "Actividades institucionales.-Para un efectivo, eficiente y económico control interno, las actividades institucionales se organizarán en administrativas o

de apoyo, financieras, operativas y ambientales.” (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

La elaboración de programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas, son elementos que generan la estructura del sistema de control interno; “Art. 9.- Concepto y elementos del control interno.- El control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: *el entorno de control [derivado de la formulación de mecanismos de evaluación que establece el Art. 295 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y Art. 36 numeral 3 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas], la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos (lineamientos estratégicos del Art. 295 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el sistema de información (Art. 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control]*. El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.” (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

A su vez, los tiempos de control interno se regulan en el Art. 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

“Art. 12.- Tiempos de control.-El ejercicio del control interno se aplicará en forma previa, continua y posterior:

a) Control previo.-Los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales;

b) Control continuo.-Los servidores de la institución, en forma continua inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas; y,

c) Control posterior.-La unidad de auditoría interna será responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades y se aplicará a las actividades institucionales, con posterioridad a su ejecución.” (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

El inciso primero del Art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dice: “La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.” (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

Y a su vez el Título III en el Art. 77 ibídem señala deberes específicos de las máximas autoridades referentes a la planificación y control en las entidades a su cargo: “Art. 77.- Máximas autoridades, titulares y responsables.- Los Ministros de Estado y las máximas autoridades de las instituciones del Estado, son responsables de los actos, contratos o resoluciones emanados de su autoridad. Además se establecen las siguientes atribuciones y obligaciones específicas:

1. Titular de la entidad:

a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos;

b) Disponer que los responsables de las respectivas unidades administrativas establezcan indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el

cumplimiento de fines y objetivos, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento individual de los servidores;

f) Informar periódicamente a la comunidad sobre los resultados obtenidos de la gestión institucional, comparándolos cuantitativa y cualitativamente con los indicadores, criterios y medidas a que se refiere el literal b) de este numeral; “ (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002)

Las causales de responsabilidad administrativa culposa de la máxima autoridad de los GAD Parroquiales relacionadas con la planificación participativa y el sistema de control interno se refieren por una parte al incumplimiento de los deberes y atribuciones indicados en el Art. 77 y por otro; se señalan en el Art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;

6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo;

7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;

13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos;

El incurrir en las infracciones indicadas se sanciona “con multa de *“una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar”* (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2002), pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley (Art. 46 de la LOGGE).

**CAPITULO 4.- LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO EN EL  
NIVEL NACIONAL.**

#### **4.1.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo, aproximación teórica.**

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa se ha estudiado en este trabajo desde una perspectiva técnico-jurídica; es ahora oportuno tratar el aspecto político del mismo:

“Como señala Erik Olin Wright (2006), se trata, entonces, de promover la construcción de una sociedad que profundice la democracia y amplíe su incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Se necesita el fortalecimiento de la sociedad —y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado «socialismo real») — como eje orientador del desenvolvimiento social. Este fortalecimiento consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Capacidad que exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país. El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse en la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas, y en la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas, y donde los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar, y así surja la posibilidad de un mutuo reconocimiento.” (SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2009, pág. 19)

Criterio del Autor: El sistema es el ejercicio institucionalizado de una proyección transversal de las diversas formas de democracia (directa, comunitaria, participativa) en el manejo de la cosa pública (“RES-PÚBLICA” en la filosofía romana; REPÚBLICA en el lenguaje actual); consolidando el ejercicio del “poder político” ya no en un delegado *sino en los diversos sectores componentes de la sociedad* y reflejando de manera inalienable el contenido del mandato a las dignidades de elección popular elegidas mediante el ejercicio de la democracia representativa.

#### **4.2.- La articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo.**

Criterio del Autor: El análisis de la articulación de los planes de desarrollo parte del ejercicio desconcentrado de la planificación por la función ejecutiva; que crea circuitos



territoriales de atención sectorial y la suma de circuitos crea una zona de planificación; el país se divide en siete zonas de planificación y contiene la consolidación de objetivos por zona, desagregados en gabinetes zonales que coordinan acciones con los GAD del territorio. La base legal de las agendas zonales y sectoriales se describe en los Art. 11 y 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

“Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional.- La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital. Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley. “ (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

“Art. 45.- Mecanismos de coordinación.- La Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central. El gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico. Dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

La ejecución de los procesos de planificación nacional desconcentrada se describe en el Plan Nacional de Desarrollo, así:

“Además del Plan Nacional para el Buen Vivir, el SNDPP [Sistema Nacional descentralizado de Planificación Participativa] prevé instrumentos de planificación subsidiarios que permitan la implementación del Plan, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio. Estos instrumentos obedecen a una articulación entendida como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas. En este sentido, se reconocen tres tipos de articulación:

**a. Sustantiva:** El contenido de los mecanismos e instrumentos de planificación y finanzas deben orientar a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el marco de sus competencias específicas.

**b. Vertical:** Es la sujeción a la jerarquía de las instancias y los instrumentos de planificación por parte de los diferentes niveles de gobierno.

**c. Horizontal:** Es la sujeción a los procesos y las directrices metodológicas por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

Con la finalidad de garantizar la referida articulación y coherencia se han reconocido, además de la instancia nacional de planificación, cuyo instrumento es el Plan Nacional para el Buen Vivir, tres instancias adicionales:

**a) Instancia de coordinación territorial:** Corresponde al proceso que permite la particularización de lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional para cada una de las zonas de planificación, así como también la coordinación y articulación de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales. El instrumento de coordinación de la planificación de esta instancia es la Agenda Zonal, y los actores vinculados a la misma son los participantes del gabinete zonal. Además, en esta instancia se formulan e implementan los planes binacionales o estrategias de frontera y se gestionan los planes especiales vinculados a los proyectos estratégicos nacionales.

**b) Instancia de coordinación intersectorial:** Corresponde al proceso que vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y que permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial. En este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales que hacen parte del instrumento correspondiente, denominado Agenda de Coordinación Intersectorial; el actor vinculado es el consejo sectorial, liderado por el ministerio coordinador respectivo. En esta instancia se formulan los planes temáticos intersectoriales como parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial.

**c) Instancia institucional:** Corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas. Define los procesos programáticos de implementación de las políticas públicas mediante procesos permanentes, programas y proyectos de inversión.

El instrumento es la Planificación Institucional de la Política, que incluye la planificación plurianual y anual y que es responsabilidad de cada una de las instituciones públicas.” (SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO, 2013, págs. 34-35)

Criterio del Autor: Como se indicó en el apartado 1.2.1.3 del presente estudio, la lógica de articulación de los objetivos del régimen de desarrollo es la de “pensamiento complejo”; ahora para el análisis de los Planes de Desarrollo como resultados del sistema de planificación participativa se estudia su estructuración dentro del sistema:

“El desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos requiere un esfuerzo para privilegiar las articulaciones entre todas las áreas, a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado. Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, una por cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva, consideradas como instrumentos de coordinación sectorial. Las agendas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a la Constitución, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa”. (SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2013, pág. 11)

“El Plan Nacional para el Buen Vivir está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que hará posible conocer los impactos de la gestión pública y generar alertas oportunas para la toma de decisiones. Este sistema está basado en la lógica de comparar lo programado frente a lo realizado, tomando como base la planificación nacional y la formulación realista de indicadores y metas.

Los indicadores del Plan responden a criterios básicos de calidad. Los indicadores son: (i) *precisos y relevantes*, puesto que permiten medir cambios atribuibles a las políticas públicas; (ii) *confiables y transparentes*, en razón de que distintos evaluadores obtienen los mismos resultados; (iii) *periódicos*, para conocer y evaluar su tendencia en el tiempo; y (iv) *de impacto*, porque permiten ver los cambios en el bienestar de la población.

Asimismo, las metas propuestas en el Plan se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo. Son claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en el tiempo establecido. Las metas se construyen en forma técnica de acuerdo a las tendencias del indicador, los estándares internacionales, los esfuerzos fiscales para la consecución de metas y al análisis de la gestión de las intervenciones públicas (incluye análisis de supuestos).” (SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO, 2013, pág. 18)

La articulación de los planes de desarrollo se fundamenta en instrumentos metodológicos de trascendencia legal, así el Art. 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone:

“Art. 53.- Estrategia Territorial Nacional.- La Estrategia Territorial Nacional es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

En su formulación se propondrán políticas integrales para zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos.” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

Y a su vez el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 describe el cumplimiento de la estrategia territorial nacional y el rol de las agendas zonales:

“De manera paralela a la formulación de las políticas nacionales, se elaboraron dos instrumentos que forman parte integral y que proveen criterios claros para la implementación de estas políticas en el territorio: la Estrategia Territorial Nacional y las agendas zonales.

La Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de ordenamiento territorial con carácter nacional, que contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo. Establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural. De este modo, el Plan considera de forma sistémica e integral al territorio.

Las agendas zonales son instrumentos para la coordinación de la acción pública en el territorio. Presentan una aproximación a cada uno de los territorios de la Estrategia Territorial Nacional y, a la vez, proveen lineamientos para la territorialización de la acción pública en función de las prioridades nacionales definidas por este Plan”. (SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2013, pág. 36)

Criterio del Autor: El régimen constitucional de desarrollo es responsabilidad del estado en su conjunto; y de la ciudadanía activa. Por ello el logro de los objetivos de desarrollo establecidos en el respectivo Plan; constituye un esfuerzo organizado de coordinación de acciones entre el estado central, los GAD y la participación ciudadana. Los escenarios de

coordinación se han descrito en los Art. 85 de la Constitución; 304 inciso antepenúltimo y 305 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; lineamientos 3 y 4 para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, editados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Su ejecución en los diferentes niveles de gobierno comprende contribuciones determinadas dentro de un territorio; al logro de los objetivos nacionales de desarrollo; sin perjuicio de que cada GAD pueda ejercer sus propias competencias y potestades públicas en el Plan Nacional.

Por ello, la sujeción de los planes de desarrollo subnacionales a la planificación nacional es un principio metodológico implícito en el sistema nacional descentralizado de participación ciudadana; y en los sistemas de participación ciudadana parroquial.

Como resultado, la priorización parroquial de actividades, programas y proyectos que comprenden un plan parroquial de desarrollo, se elaboran desde la perspectiva de consecución permanente de los objetivos nacionales en la jurisdicción; las estrategias para el logro de objetivos se pueden concertar mediante la coordinación sectorial del estado central y el GAD Parroquial; sin perjuicio de que este pueda ejercer competencias de otros niveles de gobierno mediante convenios de concurrencia de competencias; se validan las acciones prioritarias en asambleas comunitarias y se ejecutan dentro de los planes operativos anuales parroquiales, sujetos a control social y escrutinio permanente de la ciudadanía.

En sentido recíproco, es la visión a futuro de la entidad parroquial, la que alimenta los objetivos de desarrollo de los otros niveles de gobierno y finalmente del estado central en su conjunto; plasmándose en objetivos nacionales aquellas prioridades u objetivos establecidos desde lo parroquial, que contribuyen al ejercicio de derechos establecidos en la Constitución.

#### **4.3.- Verificación de objetivos y contrastación de hipótesis.**

##### **4.3.1.- verificación de objetivos.**

a) Objetivo General: Para aportar a la comprensión de la naturaleza normativa del sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo que establece la Constitución de la República en su Art. 279; desde el punto de vista de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados que señalan los Art. 302 al 312 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y la naturaleza y

funciones de los Consejos de Planificación determinados en los Art. 32 al 35 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; se expuso en la presente tesis, los principios de la democracia directa, representativa y comunitaria, participación ciudadana como derecho, principio jurídico, política pública y mecanismo de planificación, la caracterización de las entidades integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo; la caracterización política de los gobiernos locales, y caracterización jurídica del GAD Parroquial; la gestión del Gobierno Parroquial, la evaluación de los planes de desarrollo, el análisis de las responsabilidades de la máxima autoridad del GAD Parroquial; y la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial subnacionales al Plan Nacional de Desarrollo

b) Objetivos Específicos:

1.- Para establecer las características normativas del ciclo de planificación participativa para el desarrollo, su articulación con el ciclo presupuestario y el sistema de participación ciudadana, en el nivel parroquial; se analizó el marco jurídico vigente y se exponen los criterios que orientan el sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo, sus entidades integrantes, su articulación con la inversión pública, la participación ciudadana, el Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación específica en los GAD.

2.- Para establecer las características normativas de la gestión o ejecución de la planificación participativa para el desarrollo en el nivel parroquial, se procedió a la análisis del GAD Parroquial como persona jurídica de derecho público y al análisis de las competencias exclusivas del GAD Parroquial, articuladas con el ejercicio de la planificación para el desarrollo y la participación ciudadana en los GAD.

3.- Para establecer las características normativas de la evaluación en el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes parroquiales de desarrollo y ordenamiento territorial, se procedió al análisis de la formulación de objetivos de los planes de desarrollo parroquiales articulados al Plan Nacional de Desarrollo, se analizó la lógica de formulación de indicadores de cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la normativa referente a la evaluación de Planes de desarrollo de los GAD. Además se analizó las responsabilidades jurídicas inherentes a la máxima autoridad de los GAD en general, sobre la implementación y el cumplimiento de los Planes de Desarrollo Locales.

4.- Para establecer las características normativas de la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo, se analizó la lógica de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, su gestión y evaluación articulada con las disposiciones normativas pertinentes y su articulación con los Planes de Desarrollo y los Sistemas de Participación ciudadana de los GAD Parroquiales.

#### **4.3.2.- Contrastación de hipótesis.**

Hipótesis de trabajo:

Delimitar la naturaleza jurídica de las normas que regulan la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo; Describir la naturaleza de las normas referentes a la articulación de los planes de desarrollo en sus diferentes niveles territoriales de gobierno; y, describir la aplicación de la normativa en estudio, dentro de un gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.

*Para delimitar la naturaleza jurídica de las normas que regulan la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo dentro de un gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;* se analizó el tipo de norma y el tipo de órgano al que se le atribuye su ejercicio, resultando que la norma de derecho público (Constitución de la República y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) regula el ejercicio de los Gobiernos Parroquiales de la atribución dada por la Constitución para la creación de normativa que regule el proceso de planificación participativa para el desarrollo y el ejercicio de la participación ciudadana.

*Para describir la naturaleza de las normas referentes a la articulación de los planes de desarrollo en sus diferentes niveles territoriales de gobierno se analizó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que regula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo y su puesta en marcha dentro de los distintos niveles de gobierno que componen el Estado en su conjunto; y en especial se analizó a los Consejos de Planificación Parroquiales como entes de coordinación que garantizan la coherencia de los planes de distintos niveles de gobierno que actúan dentro de una jurisdicción parroquial. Además se analizó la metodología de articulación del plan nacional del buen vivir*

que señala la coordinación de acciones del Gobierno Central en cada territorio caracterizado por las zonas de planificación y dentro de éstas los circuitos territoriales de atención prioritaria.

*Para describir la aplicación de la normativa en estudio, dentro de un gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, se precisaron las atribuciones normativas para regular los sistemas de planificación y participación ciudadana en el nivel parroquial; y se precisaron las responsabilidades jurídicas y políticas de la máxima autoridad del GAD Parroquial frente a la acción u omisión en la creación y aplicación de la normativa de los sistemas.*



## CONCLUSIONES:

### CAPITULO 1

1.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo es un mecanismo de enlace entre el deber estatal de cumplimiento de derechos constitucionales; la realización permanente del régimen del buen vivir como gran objetivo nacional y la participación ciudadana en todos los estamentos de la gestión pública.

2.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo es una institución jurídica de derecho público que tiene por objeto regular el ejercicio de la participación ciudadana y la planificación para el desarrollo en todos los niveles de la gestión pública.

3.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo establece derechos de participación de los ciudadanos en la propuesta, aprobación ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobierno y las correspondientes atribuciones, deberes y potestades de los niveles de gobierno en sus etapas

### CAPITULO 2

1.- El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para el Desarrollo norma las resultantes del mismo: mediante la *elaboración de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno*, las que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo y régimen del buen vivir; y por otro lado, mediante la *articulación del ciclo de la planificación y la política pública entre los distintos niveles de gobierno* además de *orientar la gestión pública hacia el logro de resultados* considerando sus impactos tangibles e intangibles

2.- El Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización señala las dimensiones del derecho a la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno: 1.- consulta a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del territorio, previa a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. 2.- Ejercicio de la democracia directa de la ciudadanía por iniciativa normativa; control social de los actos de los GAD y revocatoria del mandato. 3.- Participación a través de los mecanismos de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía; el ejercicio de la convocatoria a consulta popular y revocatoria del mandato.

### CAPITULO 3

1.- La evaluación de los planes de desarrollo de los GAD Parroquiales se compone en actos normativos que establezcan por un lado, los mecanismos de evaluación y por otro, la aplicación en el tiempo de tales mecanismos; tarea a cargo de la máxima autoridad del Gobierno Parroquial en ejercicio de la función de ejecución y administración; y mediante el posterior proceso de rendición de cuentas.

El Art. 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas responsabiliza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la evaluación de sus propios planes.

A los Consejos de Planificación se les debe presentar los resultados de la evaluación a cargo de cada entidad: la evaluación de los planes de desarrollo de los GAD Parroquiales.

2.- El control de los planes de desarrollo y ordenamiento, está a cargo de la máxima autoridad del GAD Parroquial en la ejecución de los Planes Operativos Anuales y extraordinariamente, en las Asambleas de Participación Ciudadana que deliberan sobre las prioridades de desarrollo;

3.- La primera responsabilidad de las máximas autoridades de los GAD Parroquiales, es la de “conformar instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno”. Las responsabilidades por incumplimiento de las disposiciones del sistema de participación ciudadana se resumen en la responsabilidad disciplinaria (destitución o remoción del cargo), política (revocatoria del mandato), administrativa (determinada privativamente por la Contraloría General del Estado como resultado de exámenes especiales y auditorías), y Constitucional (acción por incumplimiento, acción de protección por vulneración de derechos constitucionales)

#### CAPITULO 4

1.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo es el ejercicio institucionalizado de una proyección transversal de las diversas formas de democracia (directa, comunitaria, participativa) en el manejo de la cosa pública (“RES-PÚBLICA” en la filosofía romana; REPÚBLICA en el lenguaje actual); consolidando el ejercicio del “poder político” ya no en un delegado *sino en los diversos sectores componentes de la sociedad* y reflejando de manera inalienable el contenido del mandato a las dignidades de elección popular elegidas mediante el ejercicio de la democracia representativa.

2.- El régimen constitucional de desarrollo es responsabilidad del estado en su conjunto; y de la ciudadanía activa. Por ello el logro de los objetivos de desarrollo establecidos en el respectivo Plan; constituye un esfuerzo organizado de coordinación de acciones entre el estado central, los GAD y la participación ciudadana. Los escenarios de coordinación se han descrito en los Art. 85 de la Constitución; 304 inciso antepenúltimo y 305 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; lineamientos 3 y 4 para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, editados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y los Art. 11 y 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El principal instructivo metodológico de articulación es la estrategia territorial nacional señala en el Art. 53 ibídem.

## RECOMENDACIONES:

1.- Al ser la Planificación para el desarrollo la primera de las competencias atribuidas a los niveles de gobierno, para definir de forma concertada, pública, abierta e incluyente las prioridades de atención; y determinar del mismo modo la Política Pública y el Plan de Desarrollo (programas, proyectos o actividades); con su puesta en marcha se garantizará la satisfacción de las prioridades y los derechos constitucionales y la participación ciudadana que delibere y dé prioridad a las acciones públicas, su normatividad supera el juego de poderes e intereses particulares y la presión que éstos puedan ejercer sobre los administradores y autoridades.

2.- El ejercicio de la autonomía en la *dimensión política* implica capacidad para auto determinarse mediante el establecimiento de fines propios, objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo; darse su propia normativa, y ejercer poderes públicos por sí misma; todo de acuerdo al marco legal pertinente y previamente establecido; en consecuencia, cada Gobierno Local puede y debe darse su propia normativa para regular la planificación del desarrollo y la participación ciudadana por causa de la atribución constitucional y legal vigente.

3.- En la estructura del sistema de participación ciudadana debe considerarse una *instancia máxima de decisión del sistema* que tomará la forma de asamblea con reuniones por lo menos dos veces por año, la presidencia de la misma, el orden del día y los mecanismos de deliberación deben estar a cargo del Presidente del GAD Parroquial; igualmente se regulará la conformación de la misma por representantes de los grupos de atención prioritaria y representantes de los diversos actores sociales sin perjuicio de asegurar la participación de todo ciudadano; representantes del Régimen dependiente del Estado central que actúan en el territorio y representantes de los demás niveles de gobierno. Además se debe determinar por la regulación del sistema de participación ciudadana que en ésta instancia se designe a los representantes de la ciudadanía en el Consejo de Planificación del Desarrollo

4.- Los Consejos de Planificación deben recogerse en el sistema de participación ciudadana parroquial que se crea por acto normativo; incluyendo el ejercicio de sus funciones y la normativa pertinente a sus sesiones de deliberación. Actúan como “Guardianes” de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vigilando su cumplimiento, su armonía con los planes de los demás niveles de gobierno, vigilan la asignación de presupuesto coherente con los

objetivos del plan y protegen de influencias externas provenientes de la cooperación internacional u otras fuerzas políticas actuantes en el territorio; que generen conflictos con los planes, a fin de encausarlos al logro de objetivos parroquiales. Emiten resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo; que son lineamientos estratégicos mencionados como elementos de todo Plan en el Art. 295 literal c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; prioridades de inversión que componen el plan de desarrollo de los GAD Parroquiales a fin de asegurar su cumplimiento.

5.- La evaluación de los planes de desarrollo de los GAD Parroquiales consistirá en el establecimiento de mecanismos de evaluación pertinentes a la formulación y logro de metas y objetivos de desarrollo parroquial y su posterior aplicación dentro de un período determinado confrontado con la gestión desempeñada por el GAD.

6.- El control de los planes de desarrollo y ordenamiento, estará a cargo de la máxima autoridad del GAD Parroquial en la ejecución de los Planes Operativos Anuales y extraordinariamente, en las Asambleas de Participación Ciudadana que deliberan sobre las prioridades de desarrollo; a éste órgano se le reservan las facultades de “alta dirección”: la comparación de los resultados obtenidos con los resultados proyectados y el análisis de las causas o circunstancias, favorables o adversas al resultado esperado para indicar estrategias que permitan superar lo negativo o mejorar lo favorable; además implica el poder de decisión sobre las actividades que la organización ejecuta, para suprimirlas o revertirlas, reformarlas o apoyar su incremento.

7.- La priorización parroquial de actividades, programas y proyectos que comprenden un plan parroquial de desarrollo, se elaborarán desde la perspectiva de consecución permanente de los objetivos nacionales en la jurisdicción; las estrategias para el logro de objetivos se concertarán mediante la coordinación sectorial del estado central y el GAD Parroquial; sin perjuicio de que este pueda ejercer competencias de otros niveles de gobierno mediante convenios de concurrencia de competencias; se validarán las acciones prioritarias en asambleas comunitarias y se ejecutarán dentro de los planes operativos anuales parroquiales, sujetos a control social y escrutinio permanente de la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA:

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR. (20 de OCTUBRE de 2008).  
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 2008. *CONSTITUCIÓN 2008*. MONTECRISTI, MANABÍ,  
ECUADOR: REGISTRO OFICIAL 449 .

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR . (2 de SEPTIEMBRE de 2009). LEY ORGÁNICA DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. *REGISTRO OFICIAL S/N* . QUITO,  
PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. (22 de OCTUBRE de 2010). CÓDIGO ORGÁNICO  
DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS. *REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 306* .  
QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. (9 de ABRIL de 2009). LEY ORGÁNICA  
ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR .  
*REGISTRO OFICIAL* . QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

ASAMBLEA NACIONAL. (22 de OCTUBRE de 2009). LEY OREGÁNICA DE GARANTÍAS  
JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL. *REGISTRO OFICIAL No. 52* . QUITO,  
PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (12 de JUNIO de 2002). LEY  
ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. *REGISTRO OFICIAL No. 595* .  
QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

Dr. LENIN TARQUINO ALMEIDA GUDIÑO. (2011). *LA JUNTA PARROQUIAL RURAL EN LA  
LEGISLACION ECUATORIANA*. QUITO: UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR.

GUAMÁN, J. E. (2007). *LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ECUADOR: CONCEPTO Y SU  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL Y  
LEGAL*. QUITO: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR.

LÓPEZ, N. (2000). *LA EXPROPIACIÓN*. CUENCA: DEL ARCO EDICIONES.

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS. (S/N de FEBRERO de 2011). CÓDIGO ORGÁNICO DE  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN. *COOTAD, UN  
PASO EN LA CONSTRUCCIÓN DE EQUIDAD* . QUITO, PICHINCHA, ECUADOR:  
MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS.

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS. (2011). *COOTAD UN PASO EN LA CONSTRUCCIÓN DE EQUIDAD*.  
QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

S/A. (17 de JUNIO de 2011).

[http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=ar](http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com_content&view=ar). Recuperado el 10 de OCTUBRE de 2013, de [http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=ar](http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com_content&view=ar)

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO. (2013). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO/PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013-2017*. QUITO: SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (2013). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO/PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013-2017*. QUITO: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (2009). *PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013*. QUITO: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, CONSEJO NACIONAL DE JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR. (2011). *LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. QUITO: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

TOBAR, I. V. (2003). *LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES, SU PERSPECTIVA EN EL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO ECUATORIANO*. QUITO: INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.