



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**“Situación actual y desafíos del Gobierno Parroquial “La América” del cantón
Jipijapa - provincia de Manabí previo la implementación de procesos de
descentralización”**

Tesis de grado

Autora:

Reyes Alava, Sandra Monserrate

Directora:

Encarnación Ordoñez, Sandra Jacqueline, Dra.

CENTRO UNIVERSITARIO PORTOVIEJO

2012

Certificación

Doctora

Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez

DIRECTORA DE TESIS DE GRADO

CERTIFICA:

Que el presente trabajo, denominado: **“Situación actual y desafíos del Gobierno Parroquial “La América” del Cantón Jipijapa - Provincia de Manabí previo la implementación de procesos de descentralización”** realizado por la profesional en formación: Reyes Alava Sandra Monserrate; cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, diciembre de 2012

f)

Cesión de derechos

“Yo, **Reyes Alava Sandra Monserrate**, declaro ser autora de la presente tesis y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

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”.

Reyes Alava Sandra Monserrate

C.I.: 1308826880

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación, que constituye la culminación de una de las etapas de mi vida, la dedico a mis padres, hermanos y sobrinos por su apoyo incondicional, quienes son el motor que me impulsan alcanzar mis sueños y aspiraciones e inspiran mi deseo permanente de superación humana y profesional, a fin de darles el mejor ejemplo posible.

Sandra Monserrate Reyes Alava

AUTORA DE LA TESIS

AGRADECIMIENTO

Al término de esta importante etapa, es menester de mi parte hacer extensivo mi agradecimiento a cada una de las personas que me brindaron su apoyo para la elaboración de este trabajo:

Al personal administrativo y docente de la Universidad Técnica Particular de Loja.

A mi ex Director de Tesis, Dr. José Suing y actual Directora Dra. Sandra Encarnación, quienes con su vasta experiencia y conocimiento, me orientaron acertadamente durante el desarrollo del trabajo.

Al Presidente y vocales del Gobierno Parroquial “La América”, quienes estuvieron prestos a proporcionarme la información necesaria para la elaboración del presente trabajo de investigación.

A todos y cada uno de ellos, gracias.

Sandra Monserrate Reyes Alava

AUTORA DE LA TESIS

INDICE DE CONTENIDOS

Certificación	ii
Cesión de los derechos	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Resumen	ix
Introducción	1
CAPÍTULO I	
CONTEXTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GAD´s	
1.1 Organización Político Administrativa del Territorio	3
1.2 La Descentralización	30
1.3 Institucionalidad del Sistema Nacional de Competencias en el marco de la Descentralización	37
CAPÍTULO II	
REGIMEN DE COMPETENCIAS EN EL ECUADOR: ENFOQUE ESPECIAL EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS	
2.1 Proceso Histórico	40
2.2 Sectores del Sistema Nacional de Competencias	48
2.3 Clases de competencias establecidas en la Constitución 2008 y COOTAD	53
2.4 Delimitación de Competencias entre los niveles de Gobierno	56
2.5 El Rol de los Gobiernos Parroquiales en el marco del COOTAD	65

2.6 Participación Ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana	72
---	----

CAPÍTULO III

DIAGNÓSTICO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

3.1 Antecedentes	78
3.2 Misión y Visión de la Parroquia La América	80
3.3 Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”	81
3.4 Uso de los instrumentos de gestión administrativa y financiera	84
3.5 Manejo del marco jurídico de la descentralización y autonomía del Gobierno Parroquial Rural “La América”	86
3.6 Plan de Gestión	87

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

4.1 Antecedentes	98
4.2 Reforma de la Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”	99
4.3 Nuevos roles de los miembros del Gobierno Parroquial “La América”	103
4.4 Estructuración de los Procesos de Planificación	112
4.5 Innovación de procesos identificados como prioritarios en el Plan de Fortalecimiento Institucional y el Plan de Desarrollo Local, rediseñados	118
4.6 Nuevo Modelo de Gestión en la formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados	119

4.7 Compromisos de resultados del plan de gestión	120
4.8 Implementación del sistema de monitoreo y gestión	121
Conclusiones	123
Recomendaciones	125
Bibliografía	129
Anexo	132

RESUMEN

El presente trabajo está orientado a evaluar la situación actual que se encuentra atravesando el Gobierno Parroquial “La América”, frente a los nuevos desafíos que hoy promueve la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, entre las más relevantes, a fin de implementar los procesos de descentralización que exigen dichas normativas.

Se realiza un análisis del contexto general de la organización territorial del Estado ecuatoriano y la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD’s, así como la revisión del régimen de competencias en el Ecuador, con enfoque especial a los GAD’s.

Posteriormente, se efectúa un diagnóstico de la estructura organizacional del Gobierno Parroquial “La América”.

Finalmente en base a las competencias asignadas a los Gobiernos Parroquiales Rurales, se plantea una propuesta de estructura orgánica básica, alineada a la misión institucional del Gobierno Parroquial “La América”, con la finalidad implementar procesos gobernantes, agregadores de valor y habilitantes que le permita asumir los nuevos roles que exige el nuevo modelo de descentralización.

INTRODUCCIÓN

La aprobación de un nuevo marco constitucional, la recuperación de la planificación nacional como función del Estado y la nueva legislación de organización política del territorio, reconocen a los Gobiernos Parroquiales Rurales como nivel de gobierno en el marco de la autonomía y descentralización.

En tal virtud, la Constitución de la República del Ecuador, en el Título I: Elementos Constitutivos del Estado, Capítulo Primero: Principios fundamentales del **Art. 3, numeral 6)**, determina que son deberes primordiales del Estado: Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.

Al plantear la descentralización como modelo de gestión del Estado, se hace imprescindible que el Gobierno Parroquial “La América” del cantón Jipijapa, cuente con procedimientos claros que le permita mejorar la gestión de los servicios y acercarlos a los ciudadanos. En este sentido, es importante que el Gobierno Nacional cumpla con la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias.

Este cambio político es un proceso de construcción colectiva, y es la continuidad histórica de las demandas del campo que se han expresado de diversas formas.

Es así, que el Gobierno Parroquial “La América” del cantón Jipijapa, se sienten parte de este proceso de transformación social y asume su responsabilidad política de impulsar los nuevos derechos y competencias constitucionales. Las especificidades de las competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales en su concepción general, trascienden la definición como meras instancias de participación (organización y vigilancia) a ejecutores de varias atribuciones de competencias por mandato constitucional y no solamente por delegación municipal. Obviamente esto implica responsabilidad directa de los gobiernos parroquiales rurales.

Además se fortalece el papel de los Gobiernos Parroquiales Rurales en la “vigilancia” de la ejecución de servicios y obras, junto con la promoción de las “organizaciones territoriales de base”; y, la posibilidad de recibir la “delegación” para

el ejercicio de competencias por cualquier nivel de gobierno o recibir competencias que se descentralicen, siendo que, en este sentido, pueden vincularse directamente con el nivel correspondiente.

Igualmente, la Constitución señala explícitamente vínculos necesarios con determinados niveles sub-nacionales para el ejercicio de competencias determinadas tales como relaciones con los gobiernos provinciales y cantonales, además de la planificación del desarrollo, para la planificación y mantenimiento de la vialidad rural. Lo anterior implica que puedan establecer vínculos colaborativos para el cumplimiento de otras competencias.

De lo expuesto, se desprende que la prioridad en los momentos actuales es el fortalecimiento de las capacidades de los actores de este nivel de gobierno y la construcción de nuevas capacidades para el ejercicio de sus nuevos roles. Y, desde esta perspectiva, los fundamentos para el desarrollo de estas capacidades locales están dados por los mandatos de la nueva Constitución pero también del conjunto de leyes que se está formulando y de aquellas otras que están en proceso. Son particularmente importantes: La Constitución 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y su reglamento, entre las más relevantes. El contenido de estos instrumentos resultan las mejores pautas para organizar, sobre todo, los procesos de capacitación a quienes desempeñan las funciones de gobernantes de los territorios locales.

En consecuencia, la Junta Parroquial “La América” se fortaleció respetando el marco legal ecuatoriano y con la construcción de un nuevo modelo de gestión apropiado, que le permitirá apoyar el desarrollo de la economía rural con la implementación de un sistema de gestión financiera y administrativa; planificación y presupuesto participativo; formulación y seguimiento de proyectos apropiados para estimulación del desarrollo económico.

CAPITULO I

CONTEXTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GAD's

1.1 Organización Político Administrativa del Territorio

1.1.1 Antecedentes históricos de la Estructura Espacial del Estado Ecuatoriano

La configuración del territorio ecuatoriano tiene su origen en el Preincaico, si bien se fue consolidando en la Colonia, y ha ido diferenciándose y especializándose a lo largo de la época republicana.¹

La concepción del territorio va mucho más allá de la simple descripción del espacio geográfico de un Estado; su concepto está vinculado con las relaciones existentes dentro de dicho espacio. Esto implica que el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la interacción entre lo espacial y lo social, la misma que se caracteriza por una transformación constante. “El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales”.²

Desde este punto de vista, el territorio es una construcción social que implica el acercamiento a los procesos productivos y a la actividad espacial diversa de los actores; con esta lógica, “en el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto”.³

¹SENPLADES 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Pág. 373.

²Luis Verdesoto Custode: ¿QUIÉN HACE QUÉ EN EL TERRITORIO? Proyecto PRO-ODM, AECI, CONCOPE; Quito; Ecuador; 2006; Pág. 103.

³Ibid.

Es así, que la Constitución de 1830 estableció la “administración interior” del territorio ecuatoriano en departamentos, provincias, cantones y parroquias, regidos por agentes del poder ejecutivo central. De igual manera, se instituyó o se respetó, por lo menos en lo formal, los cabildos o concejos municipales, que tienen su origen en la etapa colonial. En cambio, las constituciones posteriores, 1835 – 1843 – 1845, dividen al territorio de la República del Ecuador en provincias, cantones y parroquias; pero no mencionan la existencia de cabildos o municipios. La Constitución de 1850 expresa que “habrá municipalidades en todas las cabeceras de cantón donde puedan establecerse”. La Constitución de 1852 vuelve a referirse sólo al régimen seccional dependiente del ejecutivo.

*Luego de la crisis de 1859 – 1861 establece un régimen seccional autónomo: “Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes Parroquiales serán elegidos por voto secreto y directo”. De igual forma establece las municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales; y se les encarga todo lo concerniente a policía, educación, mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales propias, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse. Precisamente la **BIPOLARIDAD CENTRALISTA QUITO – GUAYAQUIL** fue causa de la desarticulación y casi de la desaparición de la naciente República, muchas versiones de la historia nacional no recogen con claridad el hecho de que entre 1859 y 1861, frente al caos, surgieron gobiernos de tipo federal, que si bien tuvieron vigencia transitoria, reprodujeron una regionalización evidente y latente brotada de inocultables niveles de interrelación que el **BICENTRALISMO** desconocía desarticulando el país y enfrascándolo en un conflicto que pudo haber concluido con la existencia del Ecuador.⁴*

Posteriormente, la Constitución de 1869 estableció que en cada provincia debía existir un Gobernador que era el agente inmediato del Poder Ejecutivo, en cada cantón un Jefe Político y en cada parroquia un Teniente; para lo cual la ley determinaba sus atribuciones. En tal virtud, se conformaron Municipalidades en todas las capitales de cantón y se les determinó atribuciones en todo lo concerniente a policía, educación e instrucción de los habitantes, sus mejores

⁴CASTILLO V., José Bolívar, Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo, Segunda edición, 1997, Pág. 11.

materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que debían contraerse.

Es así que el Estado instaurado por García Moreno entre 1861 – 1875 da inicio a la construcción de la infraestructura de integración nacional, como el ferrocarril y caminos nacionales, además se caracterizó por una ascensión rápida de la jerarquía urbana, con dos grandes ciudades: Quito y Guayaquil. La vialidad consistía en caminos de herradura, canales de transporte fluvial en la Costa vinculados con la explotación agrícola, vías férreas y proyectos de traspaso de la cordillera en tren.

A diferencia de las Constituciones anteriormente señaladas, se observa que la de 1878; establece que para la administración de los intereses seccionales se tenían que conformar Cámaras Provinciales en los lugares que determinaba la Ley, y Municipalidades en todos los Cantones, sin más dependencia que la establecida por ella o por la Constitución, para lo cual se determinaba sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de la localidad, mejoras materiales, creación, recaudación, manejo e inversión en sus rentas, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos que debían contraerse; destacando así mismo que no se ejecutaban los acuerdos municipales en todo lo que se oponía a la Constitución o a las leyes establecidas.

Posterior a ello, las Constituciones de 1883, 1884, 1897 y 1906 determinan que la República del Ecuador se divide en provincias, cantones y parroquias, recalando así que para la administración de los intereses seccionales existían las Municipalidades, las mismas que eran responsables de la organización y ejecución de las atribuciones asignadas mediante ley; coincidiendo así con las competencias anteriormente señaladas.

En la época de Eloy Alfaro se instauró el modelo de Estado Laico Liberal entre 1895 – 1912, se continúa y concluyen importantes obras de integración nacional (Ferrocarril Quito – Guayaquil); se acentúan los perfiles de la bipolaridad Quito – Guayaquil Costa – Sierra, que mantiene absorta la política nacional con prescindencia del interior del país. A fines del siglo XIX el desarrollo del sistema de ferrocarril relacionado con el comercio cacaotero y a la búsqueda del establecimiento de un sistema nacional integrado contribuyó al desarrollo de nuevos territorios.

Luego de estos períodos, entre 1912-1925 se produjo un período higienista⁵, en el cual se generaron procesos de construcción de la nación, de la mano de un mejoramiento de vías de comunicación en los Andes centrales y septentrionales, uniéndose a través de vías carrozables al Ecuador con el sur de Colombia, y se concluyó la construcción del ferrocarril hasta Ibarra, lo cual aportó al desarrollo de la Sierra Central, consolidando a Ambato en el gran mercado nacional e iniciando en el país el desarrollo y consolidación del sistema financiero y bancario.⁶

Entre 1926 – 1931, bajo el gobierno de Isidro Ayora creció la red urbana de ciudades: Quito y Guayaquil superaron los 100.000 habitantes; Cuenca, Riobamba y Ambato los 20.000. Se consolidó la red de electrificación nacional, llegando a 14 ciudades intermedias, en el marco del proceso de industrialización entre 1929 y 1939.

Con la aprobación de la Constitución de 1928, se crea la conformación de los Consejos Provinciales en cada cantón, para lo cual se le asignan atribuciones como: formulación de reglamento, según el cual debe ejercer sus atribuciones; elegir al senador, ejercer atribuciones que le confiere la Ley de Elecciones y la de Régimen Municipal; vigilar las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales; coordinar la acción municipal; informar al Congreso y al Poder Ejecutivo acerca de las necesidades y mejoras de la respectiva sección; y, ejercer las demás atribuciones que le concedan las leyes. Por otra parte, señalaba que para la administración de los intereses locales, existían las Municipalidades, las mismas que eran autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de los otros poderes públicos, dentro de la Constitución y las leyes generales del Estado.

La Constitución de 1945 decretó que el territorio ecuatoriano se dividía en provincias, cantones y parroquias, estableciendo así en cada provincia un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político y en cada parroquia, un Teniente

⁵ Nuevo concepto que surgen de los discursos higienistas en Argentina a partir del siglo XIX, se da en el momento que el Estado argentino lleva adelante políticas sociales orientadas hacia una nueva configuración de los espacios urbanos en los que se desarrolla la vida de la ciudadanía.

⁶ SENPLADES 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Pág. 374.

Político. Asimismo, en cada capital de provincia existía un Consejo Provincial, cuyos objetivos fundamentales eran vigorizar la provincia, impulsar su progreso y vincularla con los organismos centrales. Por otra parte, cada cantón constituía un municipio. El gobierno municipal estaba a cargo del Concejo Cantonal o Municipal, las municipalidades eran autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. En lo que respecta a las parroquias rurales, en cada una de ellas se creó un Consejo Parroquial, para lo cual les se les asignaba deberes y atribuciones.⁷

La Constitución de 1946 hace referencia al régimen seccional, el mismo que se encuentra conformado por Provincias, Cantones y Parroquias. En cada Provincia había un Gobernador, en cada Cantón, un Jefe Político, y en cada Parroquia, un Teniente Político. Por otra parte la ley determinaba los deberes y atribuciones de estos funcionarios. Las Provincias Orientales y el Archipiélago de Colón eran organizaciones especiales. En cada provincia existía un Consejo Provincial, cuyos miembros eran elegidos por votación popular secreta en la fecha que terminaba la Ley. Así mismo, eran autónomos e independientes de las otras funciones públicas. El Gobierno Municipal estaba a cargo del Concejo Cantonal o Municipal, elegido por votación popular y secreta, con arreglo a la Ley. Las Municipalidades eran autónomas e independientes de las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto a la Constitución y las leyes. En el cumplimiento de esta Constitución, se observa que desaparecen los Consejos Parroquiales.⁸

La Constitución de 1967, determinó que el territorio del Ecuador era indivisible, y únicamente para el gobierno seccional se establecieron provincias, cantones y parroquias. Por lo tanto, en cada provincia había un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político, y en cada parroquia, un Teniente Político. Estas autoridades eran nombradas por el Presidente de la República y ejercían sus funciones con arreglo a la ley.⁹

En cada provincia existía un Consejo Provincial con sede en la respectiva capital y jurisdicción en toda ella; sus miembros eran elegidos por votación popular y directa.

⁷ Asamblea Nacional Constituyente del 06 de Marzo de 1945, Título Octavo del Régimen Administrativo.

⁸ Asamblea Nacional Constituyente de 1946, Título VIII del Régimen Seccional.

⁹ Asamblea Nacional Constituyente del 25 de Mayo de 1967, Título XI del Régimen Seccional.

Estas entidades gozaban de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les eran propios. La ley determinaba su estructura, integración y funcionamiento, y se encargaba de dar eficaz aplicación a dicha autonomía y se apegaba al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial.

El Prefecto Provincial era elegido por votación popular y directa para el período que determinaba la ley, siendo así la autoridad ejecutiva que, con sólo voto dirimente, presidía el Consejo.

Cada Cantón constituía un Municipio. El gobierno municipal estaba a cargo del Concejo, cuyos miembros eran elegidos por votación popular y directa con arreglo a la ley. Para dirigir la gestión municipal existían en los Concejos de las capitales de provincias un Alcalde, elegido por votación popular directa, quien presidía la Municipalidad con sólo voto dirimente. Por lo tanto, los Municipios gozaban de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les eran propios.

En lo que respecta a las Juntas Parroquiales, sus miembros eran elegidos por votación popular y directa. Estas Juntas vigilaban los servicios públicos parroquiales, determinaban obras que les interesaban a las parroquias y controlaban los fondos destinados a las obras de su jurisdicción. Tales Juntas elegían de su seno un presidente.

Durante esta constitución se podían constituir en consorcios de estas entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo; para promoción económico social, podían asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan general de desarrollo, agruparan varias provincias.

En lo referente al régimen administrativo y seccional que establecía la Constitución de 1979, en su título V, determinaba que el territorio del Estado era indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecieron provincias, cantones y parroquias, para lo cual la ley determinaba los requisitos para tener tales calidades.

*Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgaban ni quitaban territorio.*¹⁰

Innovadoramente en el Art. 118 de esta Constitución; el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, **la descentralización administrativa y la desconcentración nacional**, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Los regímenes seccionales dependientes de la Función Ejecutiva, en las provincias existía un Gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Político, de conformidad con la ley.

En lo que respecta al régimen seccional autónomo, en cada provincia existía un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros eran elegidos por votación popular, directa y secreta. El Prefecto Provincial, era elegido en la misma forma, siendo así la autoridad ejecutiva que, con sólo voto dirimente, preside del Consejo. Este organismo propendía el progreso de la provincia y su vinculación con los organismos centrales.

En cada cantón se constituía un municipio. Su gobierno estaba a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros eran elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglo a la ley.

En los concejos de las capitales de provincia y en los demás que reunían los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley, había un alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien presidía el Concejo con sólo voto dirimente.

Los consejos provinciales y los municipios gozaban de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determinaba su estructura, integración y funcionamiento y daba eficaz aplicación al principio de autonomía; propendiendo así al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, a la determinación de las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.

¹⁰Asamblea Nacional Constituyente; Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 del 27 de Marzo de 1979, Título V del Régimen Administrativo y Seccional.

Se podían establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no podían ser inferiores a las establecidas y se incrementaban de acuerdo a la ley.

Sólo en virtud de la ley podían imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraño podía intervenir en su administración.

Los consejos provinciales y los municipios podían asociarse transitoriamente o permanentemente, para alcanzar sus objetivos comunes.

La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifestaba mediante ordenanzas.

Gracias a esta Constitución en la sección IV, se determina la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado, estableciendo así como entidades del sector público a las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional.

La Constitución de 1998, determinó principios fundamentales para el Gobierno del estado ecuatoriano, impulsando así un gobierno participativo y de administración descentralizada. El Art. 124 decretó que la administración pública, tenía que ser organizada y desarrollada de manera descentralizada y desconcentrada.¹¹

Por lo tanto, en materia de descentralización, se establecieron las siguientes disposiciones:

- El territorio del Ecuador era indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existían provincias, cantones y parroquias. Asimismo, se constituían circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que eran establecidas por la ley.
- El Estado impulsaba mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y

¹¹ Asamblea Nacional Constituyente; Decreto Legislativo No. 000; RO/1 de 11 de Agosto de 1998.

de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

- El Gobierno Central transfería progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentraba su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.
- Las competencias del gobierno central podían descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente las excluían.
- En virtud de la descentralización, no podía haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalente, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.
- La descentralización era obligatoria cuando una entidad seccional la solicitaba y tenía capacidad operativa para asumirla.

Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinaba la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidaba la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

Los gobiernos seccionales autónomos generaban sus propios recursos financieros y participaban de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

La ley establecía las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulaba el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.

La ley establecía formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

Hoy en día el tema de “territorio” está muy presente en el discurso del Estado, en la opinión pública, en la agenda de la Asamblea Constituyente. El tema está vinculado

con la posible regionalización, la descentralización y la desconcentración. El territorio forma también la base y el objetivo de la planificación territorial.

En este contexto, la Constitución del 2008 en su artículo 242, establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.¹²

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Ahora, la norma constitucional trae una forma de organización del territorio que la diferencia de la tradicional por la presencia de las denominadas “regiones autónomas” y la posibilidad de institucionalizar las “circunscripciones territoriales indígenas”, dentro de los denominados regímenes especiales, ya reconocidos por la anterior Constitución, que incluye además a los distritos metropolitanos autónomos y la provincia de Galápagos.¹³

Por lo tanto, en este marco se estipulan competencias exclusivas entre los distintos niveles de gobierno; y, se crean instrumentos que prevén la concreción de la transferencia de competencias, a saber, el Sistema Nacional de Competencias y el Organismo Técnico encargado de su administración, los mismos que han sido desarrollados en el contenido, atribuciones y alcance del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En consecuencia, el nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. La descentralización se plantea en el país como un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que debe propender a una gestión que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas, la búsqueda de economías de escala, y una adecuada correspondencia fiscal; pero, sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde toda la población sea agente activo del proceso.

¹² Asamblea Nacional Constituyente; R.O No. 449 de 20 de Octubre de 2008.

¹³ José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Junio de 2009; Pág. 28 y 29.

Para lograr consolidar el modelo de gestión descentralizada y desconcentrada, se requiere del fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional identificados en el Plan Nacional para el Buen Vivir y los que persiguen los GAD a través de planificación estratégica territorial. En este contexto, es fundamental el respaldo político a la formulación, aplicación y concentración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como la implementación de modelos de gestión, espacios de participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano.

1.1.2 Niveles de organización territorial

Cabe destacar que los Estados están organizados con ciertos grados de descentralización del poder jurídico-político o la transmisión de competencias o atribuciones en función del ámbito espacial o territorial de validez de la ley, de tal forma que es posible distinguir diversos grados de descentralización de dicho poder que inician desde la centralización de dichas facultades en ciertos entes nacionales hasta la descentralización absoluta de atribuciones en entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia, como ocurriría, en una escala de menos a más, a través de los Estados Unitarios, los Estados Regionales o los Estados de autonomías, los Estados federales y la confederación de Estados.¹⁴

Independientemente de la forma de organización política de los estados, estos pueden ser clasificados de acuerdo a su estructura interna, en relación al territorio, poder y población. Por lo tanto, encontramos tres formas de Estado: Unitario, Federal y Regional, pero éstos pueden tener variaciones.

Estado Unitario:

Es aquel en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central.¹⁵

¹⁴Red de Conocimientos Electorales; "Organización Territorial del Estado"; [en línea] disponible en:<http://aceproject.org/>

¹⁵Wikipedia. Estado Unitario, (en línea), disponible en:<http://es.wikipedia.org/>

Centralizado: cuando exista un solo núcleo de poder central, que concentre todas las funciones y atribuciones de administración del país, y de la cual dependan todos los demás servicios, agencias y oficinas públicas que se encuentran a lo largo del país, los cuales serán meros ejecutores de las decisiones o dictámenes que tome éste núcleo de poder central que se encuentra en la capital del Estado.¹⁶

Desconcentrado: cuando las autoridades del poder central, traspasen ciertas atribuciones o funciones de administración del país a determinados órganos o servicios públicos, para que estos los pasen a ejercer en forma exclusiva, aún cuando estos órganos o servicios sigan dependiendo del núcleo de poder central.¹⁷

Descentralizado: cuando se procede normalmente por ley a crear órganos o servicios dotados de personería jurídica y patrimonio propio, de modo que pasan a ser autónomos de ese poder central (aunque siguen formando parte del Estado) y con responsabilidad propia de sus actos.

Además, tanto la desconcentración como la descentralización pueden ser funcionales o territoriales. Será funcional cuando determinada función pública se le encomiende a un órgano para que lo ejerza a nivel nacional o local. Y será territorial, cuando se le encomiende una determinada función a un órgano con asentamiento territorial dado.

Estado Federal: Sistemas o principio de organización territorial de un Estado por el que las unidades políticas de que se compone se reservan un alto grado de autogobierno, que queda garantizado. Al mismo tiempo, estas partes se subordinan a un poder central para la gestión de ciertas competencias esenciales. En una estructura federal no queda claro dónde reside la soberanía, pues se conjuga la pluralidad constituyente de cada uno de los estados que forman la unidad con la voluntad común que da lugar a la federación.

Federalismo Simétrico: Está basado en la igualdad de competencias para cada filosofía, es decir, cada territorio tendría los mismos poderes. Es decir el federalismo simétrico se basa en la igualdad.

¹⁶FaBiZz, Formas de Estado; (en línea), disponible en: <http://lapqfabizz.blogspot.com>

¹⁷Ibid.

Federalismo Asimétrico: Dispone de un Estado en el que habría uno o varios territorios con más atribuciones que el resto, este caso se da normalmente en países multiculturales para reconocer las diferencias de una región con respecto a los demás.

Estado Regional: *(llamado en ocasiones Estado unitario con autogobierno o Estado autonómico) es una forma de estado intermedia entre el Estado federal y el Estado unitario que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía. Este tipo de estado, habitualmente, posee divisiones territoriales denominadas regiones.*¹⁸

Para algunos no habría una diferencia fundamental entre un estado federal y uno regional. La única diferencia sería el origen de las atribuciones: mientras en el estado federal, son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación, en el regional es el estado central el que las cede a las entidades subnacionales que lo componen.

Sin embargo, en general, se considera que un estado regional es más centralizado que uno federal y menos centralizado que un estado unitario. Para algunos autores, el estado regional no es más que un sub-tipo de estado unitario en que existe un importante grado de descentralización.

El Estado federal es uno de los grados de descentralización del poder jurídico-político más acabados, porque al lado de los órganos nacionales, coexisten autoridades locales, estatales o provinciales e, inclusive, municipales, electas por sus comunidades y autónomas entre sí, las cuales poseen facultades en cada uno de sus ámbitos territoriales. Se trata de dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Esta característica no impide que se pueda identificar

¹⁸Wikipedia.Estado Regional, (en línea), disponible en:<http://es.wikipedia.org/>

como un solo Estado nacional federal. Son ejemplos de Estados federales Alemania, Argentina, Brasil, Estados Unidos de América y México.¹⁹

El Estado regional o autonómico es una forma de organización de un Estado nacional por la cual da funciones públicas, así como ejecutivas y normativas “a los entes territoriales dependientes”. Con ello, en ciertas naciones como Bélgica, España, Italia y Portugal, se ha dado lugar a la constitución de regiones con autogobierno constitucionalmente garantizado que no corresponde, en rigor, con los estados miembros de un Estado federal, pero que no coinciden con los entes territoriales menores de un Estado unitario.²⁰

En el Estado unitario, el poder político está centralizado porque ciertas autoridades nacionales monopolizan el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a las mismas y únicas autoridades centrales o nacionales, es decir, están sujetos a un único régimen constitucional y las mismas leyes. Sin embargo, el Estado unitario no es incompatible con una cierta descentralización de atribuciones en favor de autoridades de las colectividades locales, regionales, departamentales o municipales, por ejemplo, sin que se llegue a una autonomía completa, puesto que la propia autoridad central es la que concede y supervisa el ejercicio de dicho poder. El poder público se centraliza ya que se concentra en una autoridad nacional. Un ejemplo de Estado unitario es el Ecuador.²¹

Es necesario considerar la diversidad de formas de organización de los Estados porque de ello dependerá cuáles serán las autoridades que se habrán de elegir y cuál será el marco jurídico que las regula. En un Estado federal se pueden identificar autoridades federales (titular del órgano ejecutivo o presidente y órgano legislativo, generalmente bicameral, con cámara de senadores y la de diputados), autoridades locales, estatales o provinciales que generalmente tendrán su origen en la realización de procesos electorales. En cada caso, es común encontrar ordenamientos jurídicos diversificados que prevén las instituciones y regulan los procedimientos electorales federales y locales, pero en ambos casos están sometidos a los principios o bases que se establecen en una Constitución federal.

¹⁹Red de Conocimientos Electorales; “Organización Territorial del Estado”; [en línea] disponible en:<http://aceproject.org/>

²⁰ibid

²¹ibid.

Por su parte, en un Estado unitario son las autoridades centrales las que prescriben el marco jurídico de las propias autoridades nacionales y, en su caso, las departamentales, locales o provinciales. En un Estado regional o autonómico, las autoridades nacionales establecen el estatuto jurídico al que se deben sujetar las instituciones y procesos electorales nacionales y locales, aunque pueden existir autoridades locales que se responsabilicen de la administración de los procesos electorales locales, las cuales son diversas de las nacionales.

El Ecuador es una república unitaria y democrática. La organización territorial del Estado, está desarrollada en el Título V de la Constitución vigente de la República; y, en su Capítulo Tercero hace énfasis a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales.

El territorio ecuatoriano actualmente se encuentra organizado en: 24 provincias, 221 cantones y 799 Parroquias.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Art. 1 determina su ámbito, estableciendo así la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Por otra parte, el COOTAD en su Art. 10, establece los niveles de organización territorial del estado ecuatoriano, el mismo que se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

De las regiones

La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, la COOTAD y su estatuto de autonomía.

La Constitución vigente en su artículo 244 señala que una región podrá estar formada por dos o más provincias con continuidad territorial, con superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional.

El proceso de conformación de las regiones, de conformidad con lo previsto en la Constitución, tendrá lugar de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Iniciativa para la conformación de las regiones.-** Se iniciará con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo.

Con las resoluciones adoptadas por los respectivos consejos provinciales, se prepararán el proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional;

- b) Proyecto de ley.-** Este proyecto contendrá la declaración de creación y la delimitación de su territorio, se incluirá la información de sustento que justifique el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial. El proyecto no podrá modificar los límites territoriales de las provincias que conforman la región.

El proyecto será presentado al Presidente de la República quien verificará el cumplimiento y apego obligatorio a los principios, requisitos y criterios previstos en la Constitución para el proceso de conformación de regiones y organización del territorio; y, lo remitirá a la Asamblea Nacional para el inicio del procedimiento legislativo correspondiente, sólo en caso de que cumpla con los criterios y requisitos constitucionales y legales.

La Asamblea Nacional aprobará el proyecto de ley en un plazo máximo de ciento veinte días contados desde su recepción, en caso de no pronunciarse dentro de este plazo, se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto la ley, la Asamblea requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes;

- c) Proyecto de estatuto de autonomía.-** El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región. El estatuto preverá, de manera obligatoria, estructuras desconcentradas para la gestión de sus competencias;
- d) Dictamen de la constitucionalidad.-** Los prefectos o prefectas de las provincias presentarán a consideración de la Corte Constitucional el proyecto de estatuto, la misma que verificará su conformidad con la Constitución en un plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de presentación, vencido el plazo,, en caso de no emitirse el dictamen, se entenderá que éste es favorable.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a los prefectos o prefectas para que salven los errores observados por la Corte. Con las modificaciones, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento.

En caso de que el dictamen sea negativo se podrá volver a presentar el estatuto con las reformas que permitan su conformidad con la Constitución, e iniciar el trámite nuevamente;

- e) Consulta popular.-** Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional al proyecto de estatuto y la ley aprobada por la Asamblea Nacional, o en su defecto, vencidos los plazos correspondientes; los prefectos o prefectas de las provincias interesadas en conformar la región solicitarán al Consejo Nacional Electoral, dentro de los quince días siguientes, la convocatoria a consulta popular en dichas provincias, para que su población de pronuncie sobre el estatuto de autonomía. El Consejo Nacional Electoral realizará la

convocatoria a consulta popular dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.

La consulta popular se realizará en la misma fecha en dichas provincias, de conformidad con lo previsto en la Constitución, y será financiada por los respectivos gobiernos provinciales;

- f) Vigencia de ley y estatuto.-** Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitido en cada provincia, la ley y el estatuto entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y empezará a transcurrir el plazo de cuarenta y cinco días para que el Consejo Nacional Electoral realice la convocatoria a elecciones de gobernador o gobernadora regional, y de consejeros o consejeras regionales.
- g) Nueva consulta.-** Si la consulta popular no obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia, ésta podrá volver a convocarse posteriormente en las provincias donde no haya sido aprobada, sin necesidad de iniciar otro proceso, por iniciativa del consejo provincial; y,
- h) Reforma del estatuto.-** Las reformas al estatuto de autonomía se realizarán con sujeción al proceso en él establecido, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

La regionalización busca complementariedad de las provincias, articular y promover la solidaridad entre las mismas. La región es una unidad territorial homogénea con aspectos físicos y humanos casi similares y que comparten ciertas características como el manejo de cuencas hidrográficas.

Con este modelo político administrativo, lo que se busca es poner fin a los mecanismos de la “centralización”, con el propósito de que la descentralización alcance su punto más importante con el proceso de la regionalización.

De las provincias

Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.

La creación de provincias se realizará mediante ley. El proyecto de creación será presentado por iniciativa del Presidente de la República en ejercicio de su atribución privativa, el cual contendrá la descripción del territorio que comprende la provincia, sus límites, la designación de la capital provincial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Para la creación de provincias se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Una población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el tres por ciento de la población total nacional;
- b) Una extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados;
- c) Delimitación física del territorio provincial de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- d) Los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener al menos diez años de creación;
- e) Informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación; y,
- f) Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República, por el organismo electoral nacional conforme a la ley.

De los cantones

Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley.

La creación de los cantones se realizará mediante ley. El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República. El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal;
- b) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación.
- d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación.
- e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.

El requisito de población para la creación de cantones en las provincias amazónicas y de frontera será de diez mil habitantes en el territorio del futuro cantón.

Para determinar el requisito de la población en el cantón se considerará el último censo de población.

Dos o más cantones contiguos podrán fusionarse por iniciativa propia para constituirse en un nuevo cantón, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de los respectivos concejos municipales.

Con la decisión mayoritaria favorable de los miembros de los respectivos concejos municipales, los alcaldes presentarán al Presidente de la República el proyecto de ley para que lo remita a conocimiento y aprobación de la Asamblea Nacional.

La ley de fusión determinará su denominación, la cabecera cantonal, el espacio territorial y límites que serán los correspondientes a los cantones fusionados, y

ordenará que se convoque a elecciones de autoridades dentro de los subsiguientes cuarenta y cinco días.

Los cantones que se fusionen recibirán del gobierno central el financiamiento total de una obra o proyecto de interés prioritario de los cantones fusionados, siempre que tenga impacto en el desarrollo cantonal y en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

De las parroquias rurales

Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.

La creación o modificación de parroquias rurales, le corresponde al respectivo concejo metropolitano o municipal, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial. El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, garantizando la participación ciudadana parroquial para este efecto. Son requisitos para la creación de parroquias rurales los siguientes:

- a) Población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia,
- b) Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes;
- c) Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años.
- d) Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; y,

- e) Para las parroquias que tienen límites con otro país se requerirá el informe técnico del ministerio correspondiente.

En las provincias amazónicas y fronterizas, por razones, entre otras, de interés nacional como la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial, la densidad poblacional debidamente justificadas, el requisito de población para la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes en el territorio de la futura parroquia rural.

En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena, afroecuatorianas y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes.

Dos o más parroquias rurales contiguas de un cantón podrán fusionarse por iniciativa propia, para constituirse en una nueva parroquia rural, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las respectivas juntas parroquiales.

Con la decisión mayoritaria favorable de los miembros de las respectivas juntas parroquiales rurales, sus presidentes presentarán al alcalde metropolitano o municipal el proyecto de fusión para que lo ponga a conocimiento y aprobación del concejo metropolitano o municipal.

El proyecto de ordenanza de fusión determinará su denominación, la cabecera parroquial, definirá el espacio territorial y límites que serán los correspondientes a las parroquias fusionadas, y ordenará que se convoque a elecciones de autoridades dentro de los próximos cuarenta y cinco días.

Las parroquias rurales que se fusionen recibirán del gobierno central el financiamiento total de una obra o proyecto de interés prioritario de las parroquias fusionadas, siempre que tenga impacto en el desarrollo parroquial y en la atención de necesidades básicas insatisfechas.

Cabe precisar que la organización territorial, está conformada por:

Gobiernos Regionales: Representado por Gobernador o Gobernadora Regional/ Consejo Regional.

Gobiernos Provinciales: Representado por Prefecto o Prefecta/ Consejo Provincial (alcaldes o alcaldesas, concejales o concejalas; y los presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales)

Gobiernos Municipales y Metropolitanos: Representado por Alcalde o Alcaldesa / Concejo Municipal y Metropolitano.

Gobierno Parroquiales Rurales: Representado por Presidente o Presidenta / Vocales.

1.1.3 Los gobiernos autónomos descentralizados

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias,
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.

La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial.

Los Distritos Metropolitanos, Cantones y Juntas Parroquiales, son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera.

El COOTAD establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

En correspondencia con las disposiciones constitucionales, el Código determina los marcos y características que tendrán las funciones ejecutivas, legislativa y de participación ciudadana de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos.

Por ello, el presente Código establece las especificaciones para la composición de los consejos provinciales definida en la Constitución que, a más de la prefecta o prefecto y viceprefecta o viceprefecto, estarán integrados por las alcaldesas, o concejales o concejales en representación de los cantones; y representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales. Con ello, se asegura una mayor articulación entre consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales, y una adecuada representación de las unidades territoriales que componen la provincia.

El Art. 240 de la Constitución del Ecuador del 2008, determina que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, la COOTAD en su Art. 7 determina la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

En lo que respecta a los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen, sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En lo referente a la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales, el Art. 8 de la COOTAD establece que en sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales.

La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales. (Art. 9 COOTAD).

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.

En lo que se refiere a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados se establecen nuevas competencias exclusivas en los diferentes niveles de gobierno, así como las facultades legislativas de cada uno de ellos en el ámbito de sus competencias y territorio.

Una de las novedades del nuevo modelo es la desaparición de los consejeros provinciales. El consejo provincial está integrado por un prefecto elegido por votación popular y por los alcaldes o vicealcaldes; y representantes de las juntas parroquiales rurales. En caso de faltar el prefecto lo sustituirá el viceprefecto que también será elegido en votación popular en binomio con el prefecto.

Sin desmerecer el rol que tienen que cumplir todos los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), son las municipalidades las que, sin duda, tienen el papel protagónico en el proceso de descentralización.

Por ser entidades con raigambre histórica centenaria, capacidad instalada y experiencia en la obra pública, dichas entidades están en mejores condiciones para asumir las competencias y recursos del gobierno central. Les favorecen su cercanía a los ciudadanos y la posibilidad de pasar del discurso a la realidad en materia de participación comunitaria.

La actual Constitución permitirá, al menos en teoría, avanzar del modelo de “descentralización a la carta” a un proceso efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por los niveles de gobierno y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Gobierno Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, que se establecerán, inclusive, a nivel regional, con lo que se crean condiciones favorables para avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político.²²

En cumplimiento al mandato constitucional que obliga al órgano legislativo a expedir la ley que regule a los gobiernos autónomos descentralizados, se encuentra en vigencia el COOTAD.

Dicho cuerpo normativo deroga expresamente el ordenamiento jurídico que regía a consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales; es decir: Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y más legislación conexas.

Constan como su motivación las disposiciones constitucionales que establecen una nueva organización territorial del Estado, competencias exclusivas y concurrentes para los gobiernos autónomos descentralizados, un sistema nacional de competencias, mecanismos de financiamiento equitativo y la entidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

²²Gustavo Ortiz Hidalgo, El Nuevo Sistema de Descentralización en la Constitución de la República; Pág. 2.

El COOTAD desarrolla un nuevo modelo de descentralización obligatoria y progresiva, que reemplaza al antiguo esquema de “descentralización a la carta”, que fracasó rotundamente y produjo un serio retraso al proceso de consolidación de los gobiernos autónomos como ejes del desarrollo territorial.

Las normas en mención representan un significativo avance en materia legal, pues, cumplen el objetivo propuesto de crear un mecanismo que evite la dispersión jurídica y contribuya a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico de los diferentes niveles de gobierno.

El COOTAD marca sin duda una nueva era para la descentralización y los gobiernos autónomos. El mejoramiento de los servicios públicos y la participación comunitaria efectiva solo es posible por esta vía, cualquier otra significará reciclar el centralismo y su modelo agotado, causante de la concentración de la riqueza en pocas manos y en pocas ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca.

La Constitución del 2008, en el Art. 238, establece la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y al respecto determina que éstos “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”. Se agrega que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

En lo que respecta a la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tenemos:

Política.- Cuentan con su propio ente de gobierno y eligen sus autoridades en sus circunscripciones; y, en función de eso pueden:

Impulsar procesos de desarrollo acordes con su historia, cultura.

Ejercicio de facultades normativas.

Emitir política pública territorial.

Elección de sus autoridades.

Administrativa.-

Organización y gestión del talento humano y recursos para el ejercicio de sus competencias.

Financiera.-

Recibir directa y oportunamente los recursos del Presupuesto General del Estado (PGE).

Generar sus propios recursos.

La organización territorial permite fortalecer el nivel intermedio como son los gobiernos territoriales, a fin de articular entre las distintas formas de gobierno para redefinir nuevas funciones y atribuciones de las distintas instancias de gobierno.

En todos los niveles se observa la vinculación de los GAD al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que es necesario plantear la vinculación a nivel local, sin volverse una camisa de fuerza que refleje sus particularidades, para lo cual es importante que el Sistema Nacional de Planificación sea elaborado vinculando estos aspectos. Es necesario, también incorporar las particularidades de procesos de planificación en los diferentes niveles, para realmente lograr el desarrollo armónico del territorio.

1.2 La Descentralización

1.2.1 Conceptualización

*La descentralización es un proceso orientado a incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública por medio de un nuevo modelo de funcionamiento de los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo debe ser un proceso que permita una nueva articulación con base en la integralidad del Estado, y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales.*²³

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "*Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la*

²³SENPLADES 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Pág. 399

descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos".

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Recurriendo a la autoridad intelectual de Rodrigo Borja para quien manifiesta que hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política. La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.²⁴

La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. El juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.

En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal.

²⁴ Rodrigo Borja, Descentralización y Autonomía en el Ecuador, Pág. 19.

*El territorio del Estado federal se divide en circunscripciones autonómicas, llámese provincias, distritos, regiones, departamentos, que ejercen una amplia autonomía otorgada por la Constitución para hacer uso de sus facultades legislativas en determinadas materias, ejercer la función ejecutiva que les compete y administrar justicia dentro de su circunscripción territorial.*²⁵

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Por lo tanto, la búsqueda de la descentralización nace de la reflexión que realizan los gobiernos seccionales ante la limitación de recursos financieros y la búsqueda de ejecutar planes de desarrollo dentro de su jurisdicción; es entendida como el traslado de funciones desde el gobierno central hacia los órganos seccionales.

1.2.2 Actores de la descentralización

La naturaleza de los actores es fundamental para entender el proceso de descentralización en el Ecuador y para valorar la cooperación directa en particular. Los interlocutores en escena no son, en este caso, ni Estados nacionales ni entidades no gubernamentales, sino actores específicos que tienen atributos de los actores públicos y están enraizados en la dimensión local y territorial.

Los actores no se asimilan tampoco a las ONG´s, porque se trata de instituciones públicas que tienen funciones y responsabilidades bien definidas respecto a sus poblaciones y que tienen que cubrir sus necesidades o responder a sus demandas bajo criterios de políticas públicas, en una visión sostenible a medio y largo plazo.

²⁵Rodrigo Borja, Descentralización y Autonomía en el Ecuador, Pág. 20.

Se trata en efecto de instituciones públicas, que representan la garantía de continuidad de los servicios y que son en general homologables en cuanto a sus funciones y campos de competencias.

Hay que destacar que son actores de la descentralización, es decir, los gobiernos locales inscritos y enraizados en un territorio y que pueden movilizar a los representantes de la sociedad civil y a los agentes económicos y sociales locales. Así, los gobiernos locales tienen legitimidad tanto para promover acciones propias como para hacer de catalizadores e impulsores de acciones más complejas, que impliquen a otras entidades (escuelas, hospitales, grupo de mujeres, asociaciones culturales, universidades, empresas locales, etc.).

La gestión local implica la concertación y participación en forma y grados variados, a condición de que se mantengan las prioridades y criterios del espacio público.

El hecho de que los gobiernos locales asuman el liderazgo de la cooperación descentralizada permite precisamente la movilización de un amplio abanico de actores sociales locales, ofreciéndole un marco de actuación coherente y sometida al control de la ciudadanía.

Este proceso, inicia a partir del año de 1993, cuando se aprueba la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, la cual establece que el Ecuador es un país descentralizado; y, que el Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades ANME y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que sea pertinente. Así mismo, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.²⁶

²⁶Ley de Modernización del Estado, Ley No. 50, Registro Oficial No. 349, 31-DIC-199, Art. 34, Pág. 11.

Sin duda que este hecho marca un hito en la descentralización, en tanto permite pensar que se trata del inicio de un movimiento contrario al proceso centralista -aún hegemónico- y definir la existencia de dos fases: la primera, a manera de antecedentes y, la segunda, en la que nos encontraríamos, de redacción de una propuesta marco.

Antes del año de 1995 existen varios actores de la descentralización que empiezan a plantear el tema desde una perspectiva sectorial, unilateral y muy propia de cada uno de ellos, que conduce a que cada actor camine por su propio andarivel. Indudablemente que una situación como la descrita impide tener una propuesta nacional o, al menos, definir la posibilidad de articular los distintos proyectos.

Se puede señalar, como ejemplo, actores tales como: la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Banco del Estado (BEDE), la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), CONAM, Ministerios, CONCOPE, CONAJUPARE, Gobiernos Seccionales entre otros, que plantean sus propuestas -aisladas e inconexas-, pero que no encuentran eco en la sociedad, ni tampoco construyen un espacio de debate o confrontación. En esa perspectiva, algunos sectores de la sociedad también formulan lineamientos sobre la descentralización que no son oídos por el Estado. Entre ellas se encuentran las Cámaras de la Producción, ciertos sectores de indígenas y algunas ONG's.

1.2.3 Problemas básicos para la ejecución de la descentralización

Existen algunas limitaciones al proceso de ejecución de la descentralización en el Ecuador, como son los intereses cortoplacistas que hacen del tema un argumento político electoral, así como las limitaciones técnicas, administrativas y financieras, que complican el proceso por la heterogeneidad que muestran los gobiernos autónomos descentralizados.

Esta heterogeneidad demanda un proceso gradual en las transferencias de competencias, que se sustenta en las capacidades de cada gobierno local para asumir funciones y por la necesidad de institucionalizar los espacios de participación y control ciudadano en la planificación y gestión del desarrollo.

Dentro de los conflictos que se presentan en el ordenamiento territorial para la descentralización, tenemos:

- Heterogeneidad de los territorios.
- Incoherencias en el ordenamiento territorial por parte de diferentes entidades del Estado.
- Diferencias en el desarrollo institucional.
- Ausencia de articulación y coordinación.
- Superposición de competencias.

1.2.4 Criterios y alternativas para la asignación de competencias

Se entiende por competencia a la facultad para realizar determinados actos, que el orden jurídico atribuye a los Órganos de la Administración Pública. Con esto se precisa que la competencia siempre es otorgada por un acto legislativo material (Ley o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.²⁷

La competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el estado les tiene encomendadas, es decir, para que pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas. De tal manera que siempre que éstas lo exigen, los órganos del Estado deben hacer uso de su competencia.

A lo largo de las últimas dos décadas, el Estado Central ecuatoriano ha visto sustancialmente afectados sus roles de planificación, regulación y control democrático de los procesos sociales, productivos, financieros, etc. Las reformas aplicadas a esos años intentaron liberalizar y flexibilizar las esferas económicas, comerciales, laborales, etc.; para dejar en manos del mercado la orientación e impulso de las dinámicas de desarrollo nacional.

En este contexto, el Estado adopta un nuevo régimen de organización territorial que pasa de un modelo de descentralización arbitrario, a uno normativo, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley. Además, se contempla la

²⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Campus Aragón, "La Competencia de la Autoridad" disponible en línea <http://html.rincondelvago.com>.

creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la “región”, cuya principal función es actuar como bisagra en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales; y, por último, se prevé una asignación de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que genere equidad territorial y que premie el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.²⁸

Complementario a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. El reordenamiento regional del Ejecutivo busca racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia del Estado, comúnmente generadas por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir. Por lo tanto, el desafío consiste en reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como aplicar mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas.²⁹

La demanda e incorporación de nuevas competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD, obligan a los GADs a un riguroso esfuerzo de autoexamen y de planificación estratégica.

Por ello José Antonio AbalosKonig, considera que la transferencia de competencias moderniza la Gestión Pública y eleva su productividad.³⁰

- a) *Racionaliza la administración pública nacional: permite revisar el conjunto de funciones y atribuciones, reasignándolos según niveles territoriales óptimos, estimula un mejor uso de los recursos, incorpora la diversidad interregional y facilita la coordinación entre instituciones; simplifica el diseño y gestión de acciones públicas y, finalmente, aumenta a mística y compromiso funcionario junto con una mayor capacidad de control y evaluación por parte de la sociedad.*
- b) *Estimula una redefinición del trabajo de la burocracia respecto de otros actores estatales y societales: con los ministerios y servicios públicos nacionales (hacia una relación de apoyo en acciones concretas, perfeccionamiento y capacitación de recursos humanos, asesoría en*

²⁸Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Pág. 130.

²⁹Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Pág. 130.

³⁰José Antonio Abalos, Descentralización Fiscal y Transferencias de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile, Pág. 32.

investigación y desarrollo, etc.); al ampliar sus capacidades operativas hace perentoria la coordinación con los municipios; finalmente, torna más propicia la búsqueda de acciones conjuntas con el sector privado, las universidades, gremios, organizaciones otros núcleos de iniciativa social y con capacidad de transformación del paisaje físico, económico y socio – cultural.

1.3 Institucionalidad del Sistema Nacional de Competencias en el marco de la Descentralización

La Constitución de 1998 establecía un esquema de descentralización, basado en la voluntad de los entonces llamados gobiernos seccionales, según la cual, a excepción de la defensa, política exterior y política económica del Estado, cualquier competencia podía ser descentralizada. Cuando una entidad seccional solicitaba y tenía la capacidad operativa para asumirla, el gobierno central obligatoriamente debía transferir las competencias solicitadas.

Tras diez años de vigencia del modelo de transferencias de competencias conocidos como uno a uno³¹, el país avanzó poco en términos de descentralización. En la práctica, los gobiernos locales de las ciudades más grandes del país y algunos municipios pequeños, que contaron con gran apoyo en la cooperación internacional, recibieron competencias adicionales, mientras la gran mayoría de municipios del país continuaron desempeñando sus roles tradicionales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de conformidad con la Constitución, regula un sistema nacional de competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central.

³¹Se denomina modelo uno a uno, por cuánto cada municipio y consejo provincial individualmente podía negociar un convenio con los Ministerios para escoger libremente la competencia que deseaba asumir, y si este no se suscribía dentro del plazo estipulado, entraba a regir automáticamente en los términos planteados por el municipio y consejo provincial. Esto se basaba en atención al Art. 226 de la Constitución de 1998; y, la Ley Especial de Descentralización del Estado (Art. 9, 10 y 12).

De esta manera, no solamente el gobierno central tiene el deber de transferir las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sino que éstos deberán asumir progresivamente un conjunto de competencias propias de su nivel. En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los gobiernos autónomos descentralizados la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara a asumir sus roles.

Para la aplicación de este esquema de descentralización, el presente Código:

- Establece las características específicas de su carácter progresivo;
- Define los conceptos del sistema nacional de competencias, sistemas sectoriales, sectores privativos, estratégicos y generales;
- Precisa los conceptos de competencias exclusivas, adicionales, residuales, así como su concurrencia, tanto en la titularidad como en la gestión, según el caso; asimismo, se determinan los conceptos de facultades y actividades;
- Crea y define las funciones del Consejo Nacional de Competencias, que es el organismo establecido en la Constitución que estará a cargo principalmente de regular la transferencia obligatoria y progresiva de las competencias, la gestión de las competencias concurrentes, la asignación de las competencias adicionales y de las residuales y la resolución de los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias;
- Especifica la normativa para las comisiones técnicas de costeo de competencias;
- Regula el ejercicio general de competencias;
- Detalla el ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución asigna a cada nivel de gobierno.
- Establece los procedimientos para la futura asignación de competencias adicionales y residuales;
- Regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias;
- Norma el procedimiento de transferencias de competencias; y,
- Detalla el proceso de intervención en la gestión de competencias.

De la misma forma, se establecen procedimientos claros que les permite a los alcaldes enfrentar problemas sociales acuciantes como la legalización de barrios y asentamientos urbanos consolidados, tomando las medidas para impedir y sancionar el tráfico de tierras y las invasiones.

CAPITULO II

REGIMEN DE COMPETENCIAS EN EL ECUADOR: ENFOQUE ESPECIAL EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

2.1 Proceso Histórico

La descentralización es un proceso que renace en América Latina a fines de la década de los años setenta y principios de los años ochenta, gracias al proceso de redemocratización y al impulso que se vive en el contexto de la globalización; y lo hace sobre la base una trilogía: desde los ejecutivos nacionales, con la transferencia de los servicios y hacia un destino municipal. Si ese es el contexto general de la descentralización, el origen se concreta a partir de dos caminos principales: las demandas nacidas desde las regiones y el impulso desarrollado desde los gobiernos nacionales.³²

En general, los efectos de las políticas de descentralización dependen en gran manera del tamaño de los países, así como el tamaño de los municipios, en que se implementan dichas reformas. Por ejemplo, una de las dimensiones que por lo general se propone como indicador del grado de descentralización es el número de municipalidades o gobiernos locales en que está dividido un país. Es posible argumentar que a mayor población y mayor extensión geográfica se precisa un mayor número de gobiernos locales para acceder a los beneficios de la descentralización fiscal. El número de gobiernos locales en que está dividido un territorio determina el tamaño de cada unidad. El tamaño de los gobiernos locales es también un factor determinante para la efectividad de las políticas de descentralización, estas pueden tener efectos diferentes en diferentes municipalidades dependiendo de sus características institucionales y administrativas, población y área geográfica de las mismas.³³

³²Fernando Carrión M., compilador; La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas; Pág. 39.

³³Francisco Javier Arze – Jorge Martínez Vásquez; "Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua"; Marzo 2003; Pág. 2.

En el Ecuador, como en la mayor parte de países de América Latina, la descentralización ha sido un tema intensamente debatido, pero que no ha registrado mayores avances.

Es así que, partiendo de la Constitución de 1998 el Gobierno Central transfería progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Por lo tanto, desconcentraba su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente. En lo que respecta, al ámbito de competencias del gobierno central estas podían descentralizarse a excepción de la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluían. Por lo tanto, en virtud de la descentralización, no podía haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencias de recursos, sin la de competencias. La descentralización era obligatoria siempre cuando una entidad seccional la solicitará y estuviera en la capacidad operativa para asumirla.³⁴

Los gobiernos seccionales autónomos eran ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determinaba la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la Ley determinaba la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidaba de la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.³⁵

El modelo de descentralización vigente hasta el año 2008 y definido en la Constitución de 1998, la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado a Gobiernos Seccionales, entre otras normas no permitió

³⁴Asamblea Nacional Constituyente; Decreto Legislativo No. 000; RO/1 de 11 de Agosto de 1998.

³⁵Ibid

avanzar en un proceso integral de descentralización en el país, debido a varias razones:

- *Según el doctor José Suing, el último inciso del Art. 26 de la Constitución de 1998 se constituyó en el obstáculo más grande del proceso, el modelo, ecuatoriano, “voluntario-obligatorio”. “La descentralización será obligatoria [para el gobierno central] cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. Esto suponía que el mecanismo para activar la descentralización estaba en la voluntad de las autoridades de los gobiernos seccionales, quienes, con decisión política de por medio, debían poner a andar el proceso, con la petición inicial, la que transformaba en obligatoria la descentralización para el nivel central. Mientras ello no ocurría, el proceso ni siquiera se iniciaba. Y como la obligatoriedad se activaba con la formal petición de las autoridades seccionales, mientras no se presentaban las solicitudes, el gobierno nacional no atendía ni impulsaba el proceso porque el mismo no se iniciaba.*³⁶
- Por otra parte, la Constitución del Ecuador instituida en el año 1998, determinaba que el gobierno central tenía que transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional, competencias que fueron establecidas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Por tal razón, se puntualizaron atribuciones y responsabilidades básicas para las transferencias y fortalecimiento del régimen seccional autónomo, las mismas que eran susceptibles de descentralización:

En lo que respecta a los **Municipios**, se determinaron las siguientes atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:³⁷

- a) Planificación, coordinación y evaluación de programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria para su población;

³⁶Dr. José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 83-84.

³⁷Congreso Nacional, Ley Especial de Descentralización del Estado, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997

- b) Construcción, dotación, equipamiento y mantenimiento de infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad;
- c) Construcción, dotación, equipamiento y mantenimiento de infraestructura física en los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;
- d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural;
- e) Construcción, dotación, mantenimiento y equipamiento de las instalaciones deportivas, de educación física y de recreación;
- f) Control, conservación y administración de puertos y muelles fluviales no fronterizos;
- g) Coordinación con el Consejo Provincial de Tránsito, para la planificación, regulación, supervisión y toma de acciones correctivas, respecto a la calidad del servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal, a excepción de competencias previstas en leyes especiales que se refieran a esta materia.
La Policía Nacional ejercía el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada;
- h) Planificación, ejecución y administración de programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se dicten al respecto;
- i) Control, preservación y protección del medio ambiente. Los municipios exigían estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en la circunscripción territorial;
- j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como conservación y reserva ecológica;
- k) Administración del catastro rural cantonal.
- l) Fortalecimiento de la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;

- m) Construcción, mantenimiento y administración de caminos vecinales al interior de los respectivos cantones; y,
- n) Planificación, coordinación, ejecución y evaluación en el respectivo cantón de las actividades relacionadas con el turismo.

En lo concerniente a los **Consejos Provinciales** tenemos:³⁸

- a) *Construcción, mantenimiento y administración de caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial;*
 - b) *Coordinación de las gestiones de los diferentes municipios y mancomunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley;*
 - c) *Los consejos provinciales conjuntamente con las empresas eléctricas promovían el desarrollo de proyectos hidroeléctricos;*
 - d) *Planificación, ejecución y coordinación con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia;*
 - e) *Prevención y solución de impactos ambientales negativos que se producían por la ejecución de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo;*
 - f) *Construcción, mantenimiento y operación de canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional;*
 - g) *Construcción de locales escolares, excepto en la zona urbana de la capital de la provincia; y,*
 - h) *Las demás que le correspondan conforme a la Ley.*
- El proceso de transferencia de competencias, se elaboraba en base a solicitudes de competencias que llegaron a ejecutarse en pocos casos.

³⁸ Congreso Nacional, Ley Especial de Descentralización del Estado, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997

- La transferencia de competencias se realizaba en base a un convenio firmado entre GAD y el Gobierno Central: Ministerio sectorial vinculado y Ministerio de Finanzas.
- No existía distinción de tipos de competencias.
- La rectoría del sistema de competencias no estaba regulada.

Uno de los graves problemas del fracasado modelo de “descentralización a la carta” es haber sostenido una permanente superposición de competencias y funciones no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos. Siempre faltó la voluntad política para avanzar en un proceso serio de descentralización que establezca claramente las competencias específicas de los diferentes niveles de gobierno y los recursos necesarios para su ejercicio.³⁹

El actual régimen de competencias exclusivas que establece la nueva Constitución, busca superar las limitaciones que caracterizaron al anterior modelo de descentralización.⁴⁰

En el título V que regula la organización territorial del Estado, incluye las disposiciones sobre los gobiernos autónomos a los que califica de descentralizados, establece el régimen de competencias, definiendo las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno; establece además que el sistema nacional de competencias tiene un organismo técnico conformado con representantes de cada nivel de gobierno, encargado entre otras funciones de “regular el procedimiento y plazo máximo de transferencias de competencias exclusivas”, que debe ser en forma “obligatoria y progresiva”. De estas disposiciones se desprende que el sistema de descentralización es obligatorio y progresivo, distinto del voluntario/obligatorio de la anterior Constitución; que las competencias exclusivas previstas en la Constitución pueden ser asumidas de manera inmediata por los gobiernos autónomos que acrediten tener capacidad operativa, elementos que marcan las diferencias con el sistema anterior. Por otra parte, también existe la ley (COOTAD) que regula a los

³⁹ Gustavo Ortiz Hidalgo; El Nuevo Sistema de Descentralización en la Constitución de la República; Pág. 17

⁴⁰ Ibid; Pág. 18

*gobiernos autónomos descentralizados en los procesos y procedimientos de la descentralización.*⁴¹

*Por ello, José Suing cita que los “Gobiernos autónomos descentralizados” es la nueva denominación genérica que los constituyentes reunidos en Montecristi dieron a los anteriormente llamados “gobiernos seccionales autónomos”; se constituyen en la expresión institucional de la organización territorial del Estado, ya que un gobierno autónomo descentralizado interviene en cada nivel de organización territorial: el gobierno regional autónomo en la región autónoma, el gobierno provincial en la provincia, el gobierno municipal en el cantón y el gobierno parroquial en la parroquia rural. Los órganos de gobierno, la organización, el presupuesto y el contenido competencial reconocido por la Constitución para cada nivel de gobierno marcan algunas diferencias.*⁴²

En consecuencia, el Art. 238 de la Constitución determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En este contexto, el nuevo modelo de descentralización, establecido en la Constitución de 2008 se caracteriza por:

- *Asignación obligatoria de competencias exclusivas por niveles de gobierno, desde el nacional hasta todos los subnacionales.*
- *Establece un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, el mismo que será asumido por cada nivel de gobierno (GAD) según la asignación y transferencia de competencias establecidas en la Constitución, el COOTAD o el Consejo Nacional de Competencias, a fin de compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. En*

⁴¹Dr. José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 87-88.

⁴²Ibid; Pág. 40.

consecuencia, el COOTAD crea el Consejo Nacional de Competencias para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los GAD, así como la autorización en la intervención temporal y subsidiaria, de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado, hasta que se superen las causas que la motivaron en los siguientes casos:

- a) Por omisión del ejercicio de una o más competencias o la prestación de uno o más servicios del titular;*
 - b) Por ineficacia en el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio, debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias; y,*
 - c) Por solicitud, expresa y voluntaria, del propio gobierno autónomo descentralizado.⁴³*
- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobiernos, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.
 - Se transfieren recursos a los GAD para el costeo de nuevas competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, en base a los mecanismos de distribución que defina la Comisión Técnica de Costeo de Competencias.
 - Los niveles de gobierno ejecutan sus competencias constitucionales inmediatamente. La transferencia de otras competencias asignadas por el Consejo Nacional de Competencias se hacen de manera progresiva.

El COOTAD norma varios aspectos relacionados con el modelo de descentralización:

- Desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

⁴³COOTAD, Art. 157.

- Profundiza el proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población.
- Define tipos de competencias: exclusivas, concurrentes, privativas, adicionales y residuales. Por otra parte, conceptualiza los sectores: privativos, estratégicos y comunes; y, las facultades para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.
- Establece la naturaleza jurídica, sede y funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Define el Sistema Nacional de Competencias; y, crea el Consejo Nacional de Competencias que es el organismo técnico de dicho sistema.

2.2 Sectores del Sistema Nacional de Competencias

El tratadista mexicano BRAÑES mira a la sectorización como “aquella característica de la Administración Pública, que consiste en su división en sectores definidos”. Bajo esta perspectiva la sectorización está vinculada intrínsecamente con el tema de competencias, porque éstas deben ser distribuidas y asignadas entre los diferentes órganos de la administración para el ejercicio de funciones distintas y concretas, por ejemplo en materia ambiental, “la gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales, que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico–administrativa especial”.⁴⁴

José Suñig manifiesta que el esquema que trae la Constitución vigente, manda a construir el llamado “sistema nacional de competencias”, el cual no se define en el texto constitucional, por lo que es la ley (COOTAD) la que establece de qué se trata y de qué se habla cuando se refiere a él. Si se advierten en cambio los contenidos materiales, esto es el paquete de competencias exclusivas que reconoce a los diferentes niveles de gobierno, incluido el nivel nacional; también se advierte que la intención es que el organismo técnico encargado de administrar el sistema (Consejo Nacional de Competencias), asuma también la tarea de identificar las competencias concurrentes que serán transferidas de manera obligatoria y progresiva, sin perjuicio

⁴⁴R. Baños, Manual Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da. Edición; México D.F., 2000; Pág. 120 y 121.

*de que también se identifiquen otras competencias exclusivas, lo cual puede hacerse mediante ley.*⁴⁵

El COOTAD, en el capítulo II define al Sistema Nacional de Competencias como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

De acuerdo con el contenido de los artículos 313 y 314 descritos en la Constitución vigente⁴⁶, se destaca que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

*El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos y establecerá su control y regulación.*⁴⁷

Según José Antonio AbalosKonig, diversos ministerios tienen bajo su responsabilidad la regulación y concesión de autorizaciones diversas para actividades de interés económico privado, de instituciones u organizaciones de variado tipo. Tales regulaciones, en la mayoría de los casos han sido establecidas

⁴⁵José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 92.

⁴⁶Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

⁴⁷Ibid.

*de manera nacional y estandarizada mostrando diversas inadecuaciones en su aplicación práctica. Asimismo, mucho de los servicios encargados de su implementación no cuentan con los equipos técnicos o no disponen de la autonomía suficiente para su operatividad práctica.*⁴⁸

*Su transferencia al Gobierno Regional permitiría destrabar numerosos cuellos de botella burocráticos, acercar la regulación a las realidades concretas y estimular nuevas iniciativas de parte de la comunidad regional. Entre las áreas de regulaciones más recurrentes están: medio ambiente y telecomunicaciones.*⁴⁹

*Sin embargo, José Suing considera que la conformación de regiones puede dar pautas para en el futuro plantear si es necesario caminar hacia otra forma de Estado que dé cabida al modelo autonómico, o al regional. Por ahora, habrá que empeñarse en el diseño viable de las regiones autónomas pues de su nacimiento y consolidación dependerá que en el futuro hablemos de la necesidad de un nuevo modelo de estado y de unas auténticas regiones autónomas.*⁵⁰

Actualmente, el COOTAD (Art. 109) establece las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial, que se clasifican en: sectores privativos, estratégicos y comunes.

2.2.1 Sectores privativos

*Aquellos que por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades correspondan exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables, entre ellos tenemos*⁵¹:

- La defensa nacional;
- Protección interna y orden público;
- Relaciones internacionales;

⁴⁸ José Antonio Abalos, Descentralización Fiscal y Transferencias de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile, Pág. 44-45.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 93-94.

⁵¹ Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria;
- Comercio exterior; y,
- Endeudamiento externo.

2.2.2 Sectores estratégicos

*Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.*⁵²

La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al Gobierno Central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código.

2.2.3 Sectores comunes

*Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.*⁵³

Por lo tanto, los sectores estratégicos y comunes podrán ser descentralizados a los distintos niveles de gobierno bajo la facultad y rectoría del gobierno central; por ello la Constitución (Art. 315) establece que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o

⁵²Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

⁵³Ibid

sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

Es importante destacar que el Art. 269 de la Constitución 2008, establece que el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencias de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.
2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.
3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin recurrir en la superposición de competencias.
4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.
5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

En lo que respecta a los recursos económicos se determina que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad y los criterios establecidos en el propio texto constitucional (Art.272). Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al

cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Se aclara que las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencias de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

2.3 Clases de competencias establecidas en la Constitución 2008 y COOTAD

Una competencia es una potestad estatal cuyo ejercicio es reconocido por la Ley a un organismo del nivel central o subnacional. Para Pérez Camacho *“competencia es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente”* definición que contrasta con el criterio de legitimidad versus legalidad de la definición de los autores españoles. Aunque la Ley ecuatoriana al abordar la descentralización trata de la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades, en mi criterio, la primera incluyente a las siguientes, pues éstas son las formas como se materializan las competencias. Jonás Frank intenta una definición de tales términos con miras a esquematizar de mejor manera el proceso; para él **competencias** son áreas de responsabilidad; **atribuciones**, son facultades sobre una competencia; y, **función** es el cometido de una entidad que determina la naturaleza de las acciones que esa organización ejecuta, por tanto la función determina las atribuciones de las diferentes entidades. Sin embargo, la discusión no concluye allí, pues, en más de una ocasión se intenta y vuelve sobre el tema, sobre todo cuando se trata de identificar las competencias que son materia de transferencia. En la estructura administrativa del Estado ecuatoriano se puede afirmar que no existe una clara diferenciación entre estas dos categorías lo cual confunde más, pues en muchos sectores, en forma indistinta se identifican sectores, competencias, atribuciones, funciones, incluso actividades, sin un criterio diferenciador, colocan en una misma categoría, en competencia por ejemplo, lo que en realidad es una atribución o una actividad. *Este tipo de ligerezas conceptuales se encuentran incluso en las normas de la nueva Constitución, cuando el artículo 141 habla de “atribuciones” cuando en realidad se tratan de “potestades”.* Este es uno de los temas complejos que tiene la

*descentralización, lo cual deberá ser resuelto en la normativa secundaria, tratando de dar racionalidad a las nuevas reglas.*⁵⁴

*El COOTAD⁵⁵ define **competencias** como “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector”. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley; y, las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.*

En atención al órgano que regula las competencias, éstas se clasifican en:

2.3.1 Exclusivas

*Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley; y, cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.*⁵⁶

*Jonás Frank identifica que en esta clase de competencias no requieren de mayor coordinación con otros órganos y la responsabilidad es directa frente a los usuarios.*⁵⁷

Sin embargo, José Suing indica que una aparente contradicción con esta definición se encuentra en la disposición del artículo 260 de la actual Constitución, cuando establece que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. Lo que da a entender la norma que, pese a la definición de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, la gestión en la prestación de servicios vinculados con las competencias exclusivas señaladas, las actividades de colaboración también vinculadas con las competencias exclusivas y las opciones de complementariedad, dentro del mismo escenario de las competencias exclusivas, pueden ser concurrentes con otros niveles de gobierno, lo cual no quita la exclusividad de la

⁵⁴ José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 65.

⁵⁵ Asamblea Nacional Constituyente (2010) Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre de 2010.

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Jonas Frank, Competencias, ¿Qué descentralizar?, un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador, CONAM/GTZ, Quito 2001, Pág. 26 y 27.

competencia para el nivel de gobierno asignado, con lo que queda pendiente el cómo hacer efectivo ese “ejercicio concurrente de la gestión”, de la que trata la norma constitucional.⁵⁸

Dentro de este tipo de competencias tenemos a los sectores privativos (defensa nacional, relaciones internacionales, política económica, endeudamiento externo).

2.3.2 Concurrentes

Son aquellas en las que una o más facultades de esas competencias son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos nacionales y subnacionales, aunque suelen presentarse también en un mismo nivel; cabe esta distribución competencial en razón de la complejidad de las mismas, como ocurre con aquellas de los sectores sociales: salud, educación, en los que la distribución de responsabilidades entre diferentes órganos permite alcanzar ventajas comparativas en su prestación, en beneficio de la población. No obstante la asignación de esta clase de competencias exige claridad para evitar duplicidades y superposiciones.⁵⁹

El COOTAD la conceptualiza, como aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.⁶⁰

En estos casos tenemos; los sectores estratégicos donde el Estado se reserva todas sus competencias y facultades (rectoría y definición del modelo de gestión).

2.3.3 Adicionales

Son aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el

⁵⁸ José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 66.

⁵⁹ Ibid; Pág. 66

⁶⁰ Asamblea Nacional Constituyente (2010) Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre de 2010.

principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.⁶¹

2.3.4 Residuales

Se identifica con la denominada “cláusula residual” del derecho constitucional comparado por la que se establece que aquella competencia que no tiene asignación específica para su ejercicio, se entiende que corresponde al nivel central de gobierno u otra, opción, que prevé que aquellas competencias que no está asignado al nivel central, se entiende que corresponden a los niveles subnacionales. De la norma constitucional ecuatoriana, se desprende que la intención de la constituyente fue la primera, no de otra manera se entiende la función del organismo técnico del sistema nacional de competencias de asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados.⁶²

En tal razón, el COOTAD las determina como aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del Gobierno Central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.⁶³

2.4 Delimitación de Competencias entre los niveles de Gobierno

El concepto de descentralización en el Ecuador ha marcado distintos escenarios de debate académico, político-económico y público. En ese debate se ha analizado el rol y la pertinencia de cada nivel de gobierno, las necesidades de fortalecimiento y las capacidades operativas de gobiernos seccionales, las asignaciones de ingresos, gastos y transferencias, que, entre otros insumos, han provocado, al contrario de lo

⁶¹ Ibid.

⁶² José Suing Nagua; Derecho Municipal y Legislación Ambiental; Primera edición; Loja – Ecuador; Junio, 2009; Pág. 67.

⁶³ Asamblea Nacional Constituyente (2010) Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre de 2010.

*que debería esperarse, un posicionamiento de la descentralización más en el nivel técnico que en el político.*⁶⁴

*Una reforma de tal tipo debe considerar entre sus componentes y sus interrelaciones, al menos los siguientes temas: el ordenamiento y el desarrollo territorial, la definición de una nueva división política-administrativa, una matriz de competencias que establezca con claridad que hace cada quién en el territorio y en los distintos niveles de gobierno, el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planificación, un conjunto de reformas que apuntalen la descentralización fiscal y un nuevo manejo de la economía y las finanzas nacionales, una indispensable relación con la reforma y la representación política, y un amplio número de dispositivos y herramientas que viabilicen la participación ciudadana.*⁶⁵

Es así que, el COOTAD delimita el ejercicio de las competencias atribuidas en la Constitución vigente a los distintos niveles de gobierno; determinando así los niveles de intervención y coordinación en los sectores de: vialidad, tránsito y transporte terrestre, cooperación internacional, gestión de cuencas hidrográficas, riego, seguridad, fomento productivo, gestión ambiental, prestación de servicios públicos, infraestructura física, equipamientos de salud, educación, catastros inmobiliarios, incendios, materiales de construcción, registro de la propiedad, patrimonio y vigilancia ciudadana.

El régimen de competencias que establece la nueva Constitución (capítulo cuarto) busca superar las limitaciones que caracterizaron al anterior modelo de descentralización; por ello el título V del COOTAD regula la descentralización y el Sistema Nacional de Competencias.

2.4.1 Competencias del Gobierno Central

Proponer un nuevo modelo de descentralización, implica pensar en Estado diferente, que profundice el sistema democrático desde un enfoque territorial y espacial (“democracia territorial”). Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete, no sólo exclusivamente a alcaldes y prefectos, sino a todas

⁶⁴Fernando Carrión M., compilador; “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”; 1ra. Edición; 2007; Pág.24.

⁶⁵Ibid; Pág.26.

*las partes que estructuran el Estado, y mucho más al gobierno central y sus representantes, a quienes, como lo reconoce Fernando Carrión, les corresponde gobernar la totalidad de las relaciones estatales, no para concentrarlas o privatizarlas sino para democratizarlas.*⁶⁶

*En tal virtud, el Estado Central dentro del marco constitucional (Art. 261) tiene competencias exclusivas sobre:*⁶⁷

- 1. La defensa nacional, protección interna y orden público.*
- 2. Las relaciones internacionales.*
- 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.*
- 4. La planificación nacional.*
- 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.*
- 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda.*
- 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.*
- 8. El manejo de desastres naturales.*
- 9. Las que corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.*
- 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.*
- 11. Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.*
- 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.*

De las competencias exclusivas establecidas en la Constitución (2008), se determina que el Estado Central es el encargado de emitir las políticas nacionales en lo que respecta a educación, salud, seguridad social y vivienda, lo cual da a entender que las políticas solamente fijan el rumbo por donde tienen que proyectarse las actividades de estos sectores, pero si es posible descentralizar la prestación de sus servicios.

⁶⁶Fernando Carrión M., compilador; "La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas"; 1ra. Edición; 2007; Pág.23.

⁶⁷Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

Por otra parte, el Estado central se encuentra a cargo de los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. Sin embargo, en la actualidad estas competencias son compartidas con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, debido a que ellos también tienen la responsabilidad de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentran en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, ya que también son recursos minerales.

El Estado tiene competencia exclusiva para el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. En tal virtud, esta competencia tendrá que ser regulada por el Consejo Nacional de Competencias, para aquellos municipios que están a cargo de aeropuertos.

2.4.2 Competencias de los Gobiernos Regionales Autónomos

El COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en dicho Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden. La administración del gobierno autónomo descentralizado regional aplicará, conforme a su estatuto de autonomía, mecanismos de desconcentración que faciliten su gestión. La sede del gobierno regional será la prevista en el estatuto de autonomía.

De acuerdo a las competencias exclusivas determinadas en el Art. 262 de la Constitución de la República y Art. 32 del COOTAD, se determinan las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional:

- a) Planificar con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respecto a la diversidad;
- b) Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley;

- c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades;
- d) Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional;
- e) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional; fomentar las actividades productivas regionales;
- f) Fomentar las actividades productivas regionales;
- g) Fomentar la seguridad alimentaria regional; e,
- h) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Cabe recalcar que los gobiernos regionales autónomos tienen competencia exclusiva para gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con el COOTAD. Sin embargo, pueden existir dificultades con los gobiernos provinciales que tienen la competencia de ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuenca y micro cuencas; así como planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

En lo que respecta al fomento de las actividades productivas regionales, la Constitución también asigna a los gobiernos provinciales competencias exclusivas para fomentar la actividad agropecuaria y las actividades productivas provinciales. Los gobiernos parroquiales rurales tienen la responsabilidad de incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, por lo tanto aquí pueden existir controversias en la ejecución de los proyectos correspondientes.

2.4.3 Competencias de los Gobiernos Provinciales

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán

integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley.

Dentro de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución (Art. 263); y, el COOTAD (Art. 42) tenemos:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial; que no incluya las zonas urbanas;
- c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuenca y micro cuencas;
- d) La gestión ambiental provincial;
- e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;
- f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Es necesario puntualizar que los gobiernos provinciales están a cargo de la gestión ambiental provincial. Sin embargo, los gobiernos municipales también están facultados para realizar actividades de saneamiento ambiental. Los gobiernos parroquiales rurales están a cargo de la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. Por lo tanto puede existir otra fuente de problemas.

2.4.4 Competencias de los Gobiernos Municipales

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

La Constitución vigente (Art. 264); y, el COOTAD (Art. 55) determinan las siguientes competencias exclusivas:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;*
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;*
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;*
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras;*
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal;*
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*

- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;*
- i) Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;*
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;*
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personal al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;*
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;*
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,*
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Es una competencia muy amplia y la mantienen no solo para el área urbana sino también para el área rural. Por lo tanto, es una competencia que también puede crear dificultades con los gobiernos provinciales y parroquiales.

Por otra parte, los gobiernos municipales tienen competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Se puede entender que el control estará a cargo de los policías municipales; seguramente esto puede provocar un conflicto con la Policía Nacional.

Se agrega que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

2.4.5 Competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales

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 parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.

De acuerdo a lo establecido en la actual Constitución (Art. 267); y, el COOTAD (Art. 65) les corresponden a los gobiernos parroquiales rurales ejercer las siguientes competencias exclusivas:

- 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;*
- 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;*
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;*
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;*
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;*
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;*
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,*
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Los gobiernos parroquiales rurales tienen, entre otras, competencias exclusivas para: planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; y, vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. El ejercicio de estas competencias puede agravar los problemas ya existentes con los gobiernos municipales, más aún cuando esta por medio el manejo de recursos económicos.

En lo referente al tema de la articulación de la planificación nacional con la planificación en los diferentes niveles de gobierno no es una tarea fácil; es obvio que se van a presentar dificultades para conciliar los diferentes puntos de vista en los territorios, más aún cuando los respectivos gobiernos no comparten similares principios ideológicos y concepciones políticas.

Los gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales tienen competencia exclusiva para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. De no existir una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno van a surgir dificultades para la obtención de recursos de dicha cooperación.

2.5 El Rol de los Gobiernos Parroquiales en el marco del COOTAD

La Constitución construida por la Asamblea Nacional Constituyente y que fue promulgada mediante Registro Oficial No. 1, del 11 de Agosto de 1998, introduce una serie de reformas estructurales dentro de la administración del Estado, tratando de dar impulso a la desconcentración y descentralización de sus funciones, permitiendo por tanto, la transferencia de sus atribuciones y funciones a los Gobiernos Seccionales Autónomos, para que exista una mayor y real cobertura en la satisfacción de las necesidades insatisfechas de los ciudadanos, especialmente de los que viven en los sectores más alejados de las cabeceras provinciales, cantonales, de ahí que dentro este texto constitucional y con el fin de que exista una participación directa de los habitantes de los sectores rurales en la toma de

decisiones que propendan a que sean participes en la solución de sus necesidades, ya que los municipios y consejos provinciales e inclusive el gobierno central hasta esta fecha no habían sido capaces de impulsar un sólido desarrollo armónico de sus territorios y de sus habitantes, pues seguían careciendo de los servicios básicos más elementales requeridos por un ser humano; no existían oportunidades de trabajo, no existían políticas de desarrollo productivo, apoyo a la micro empresa o transferencia de tecnologías, y otros elementos necesarios para un buen vivir, resuelven reformar la estructura política administrativa del Estado e introducir a la parroquia rural como una nueva jurisdicción territorial de administración y de gobierno, así es como el artículo 225 de la Constitución de 1998 lo manifiesta: “El territorio del Ecuador es indivisible Para la administración del Estado y la representación política, existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”.⁶⁸

Con este antecedente de reforma política-territorial del Estado, nace la necesidad de crear un nuevo nivel de gobierno seccional, denominado Junta Parroquial Rural, constituyéndose desde esta fecha, en el gobierno seccional autónomo más cercano a la población rural, que hasta antes de la expedición de este nuevo cuerpo constitucional, le correspondía al municipio, pues la junta parroquial venía desarrollando funciones o actividades simplemente como organismos auxiliares de estas corporaciones edilicias. Es decir, la expedición de esta nueva Constitución Política de la República del Ecuador, constituye la partida de nacimiento de las Juntas Parroquiales Rurales como gobierno seccional autónomo y como una institución perteneciente al sector público.

Entonces, con el análisis social que hicieron los señores Asambleístas y la necesidad de desintoxicar a los municipios de los múltiples requerimientos presentados por los habitantes y organizaciones del sector rural, que no podían ser atendidos, alentando la desesperanza y aletargando el desarrollo de sus habitantes y de su territorio, para fortalecer la participación ciudadana, decidieron crear una nueva instancia de representación y de ejecución que se halle junto a los ciudadanos del sector rural, para que sean ellos conjuntamente con sus autoridades quienes construyan su nuevo futuro y desarrollo, cuyos esfuerzos estén

⁶⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política del Ecuador, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

encaminados a la generación de un proceso de administración y de gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades del desarrollo de la localidad. Como ya existieron históricamente antecedentes de este nivel seccional de gobierno, como lo hemos revisado en líneas anteriores, en el inciso del artículo 228 de la Constitución Política de la República, se incluye a la Junta Parroquial Rural como un Gobierno Seccional Autónomo, que manifiesta: “Los gobiernos seccionales serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos”.⁶⁹

Con esta nueva instancia de gobierno, se pretendía obtener un mejor desarrollo armónico del Estado, estimulando la autogestión de los sectores rurales, a través de las juntas parroquiales rurales, a las que se les otorgó una estructura básica administrativa, proveyéndoles de irrisorias asignaciones presupuestarias del Estado, para el cumplimiento de sus funciones.

En todo caso lo que pretendía esta Constitución, con la creación de este nuevo nivel de gobierno, era que las decisiones sean tomadas por sus propios actores, reto en el que ha emprendido la sociedad ecuatoriana buscando que las estructuras socio-políticas asuman su verdadero rol, en la consecución de sus propio desarrollo, basado en la autogestión.

Una vez que fueron creadas por mandato constitucional las juntas parroquiales rurales, se hacía imperiosa la necesidad de expedir una ley que regule sus competencias, funciones, atribuciones y desarrollo administrativo de estas nuevas instituciones locales, ya que no existía ninguna otra clase de legislación específica bajo las cuales las nuevas autoridades parroquiales electas puedan ejercer sus funciones, a pesar que la Ley de Descentralización del Estado⁷⁰ le entregaba algunas atribuciones, pero que todas se resumían en las mismas que las habían ejercido cuando constituían órganos auxiliares de los gobiernos municipales, es decir gestores, tramitadores, evaluadores de la gestión y obra pública de los otros organismos e instituciones del gobierno, es decir, si se mantenían con estas atribuciones jamás podían constituirse en un efectivo nivel de gobierno. Estamos

⁶⁹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política del Ecuador, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

⁷⁰ Congreso Nacional, Ley Especial de Descentralización del Estado, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997.

hablando, que con este mandato constitucional en el año de 1998, en el Ecuador se constituyeron 788 gobiernos seccionales autónomos parroquiales.

Una vez creadas constitucionalmente las Juntas Parroquiales Rurales como un nivel de Gobierno Seccional y Autónomos, se procedió como los demás niveles de gobiernos autónomos, a designar mediante votación popular directa a sus autoridades, que por mandato constitucional estaban constituidas por cinco Vocales, de los cuales el que obtuvo mayor número de votos sería designado Vicepresidente y según la secuencia de votos al primer Vocal, segundo Vocal y al tercer Vocal.

Con este antecedente, y una vez en funciones las autoridades parroquiales electas, no podían empezar a desarrollar sus actividades por cuanto no existía el marco legal correspondiente.

Recién, el 27 de Octubre del año 2000, mediante Registro Oficial No. 193, se expide la primera Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales; sin embargo, esta normatividad legal era insuficiente, ya que existían múltiples aspectos de orden administrativo que se debían reglamentar, haciéndose imperativo la expedición de un Reglamento para que sus actividades sean efectivamente apegadas a derecho, el mismo que es expedido por el Ejecutivo el 27 de Septiembre de 2001, mediante Registro Oficial No. 421. Es necesario recalcar que estos dos cuerpos normativos fueron construidos y redactados sin la participación activa de sus actores, de los miembros de las juntas parroquiales o de sus habitantes, por la urgencia de su expedición, adolecían de un sinnúmero de vacíos y de falta de normas que propicien el ejercicio de una real y completa gobernabilidad de sus autoridades sobre sus territorios y sus habitantes.

Nótese que para esta fecha ya venían ejerciendo sus funciones las Juntas Parroquiales, lo que significa, que durante más de un año gobernaron sin la suficiente legislación, aplicando su sano criterio y el conocimiento que cada jurisdicción parroquial entrega a sus habitantes y en este caso a sus autoridades.

Como hemos visto, cuando fueron creadas constitucionalmente las juntas parroquiales rurales, como gobierno seccional autónomo, no contaban con competencia alguna que este campo normativo que este cuerpo normativo

constitucional le haya asignado, a pesar de que la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (Octubre-1997) le asignaba algunas atribuciones, que fundamentalmente se referían al control y monitoreo de obras y servicios que se ejecuten en cada parroquia rural, y a ser emisarios de las peticiones de la comunidad ante los órganos de administración respectiva, es decir, no eran competencias que les permitiesen emprender en un desarrollo del territorio parroquial. Cuando se expide la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el 27 de Octubre del 2000, a través del artículo 5 de este cuerpo legal, se entrega una sola competencia que se resume en la supervisión y control de las obras que realicen o ejecuten los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de la circunscripción territorial, es decir, lo mismo que la Ley Especial de Descentralización del Estado lo complementaba.

Sin embargo, en el desarrollo de esta normatividad legal, a la junta parroquial rural se le conceden varias facultades que rebasan la competencia atribuida y proceden a administrar el territorio como un verdadero gobierno muy a pesar de las administraciones municipales y provinciales, a tal punto de que el gobierno central ha dado prioridad a la junta parroquial, antes que a los municipios, para que a través de ellos se ejecuten varios de los programas sociales emprendidos por el Ejecutivo, con mucho éxito.

Con esta demostración de entrega, esfuerzo, lucha y cumplimiento de sus obligaciones de manera eficiente durante ocho años (sin contar con un presupuesto adecuado), los Asambleístas de Montecristi, luego de varios análisis, investigaciones y comparaciones, consideraron justo y democrático asignar varias competencias que en la realidad ya las venían ejerciendo a pesar de no contar con una normatividad que las legitime; es por ello que el 20 de Octubre de 2008, fecha en la cual se expide la actual Constitución de la República, se les asigna competencias con el carácter de exclusivas que deben ser ejercidas por las juntas parroquiales rurales como gobiernos autónomos descentralizados.

Por lo tanto, en lo que corresponde a las juntas parroquiales rurales, a través de este nuevo texto constitucional, por primera vez se les asigna ocho competencias exclusivas y varias concurrentes, además de que posteriormente, podrán ser

asignadas otras competencias adicionales o residuales, conforme lo considere en su debido momento el Consejo Nacional de Competencias.

Así mismo, la Constitución del 2008 en su capítulo tercero, artículo 255 establece que cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado lo presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales rurales estarán determinadas en la ley.

En tal virtud, el COOTAD en su artículo 8, determina la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales en sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas; para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen la capacidad de dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, las mismas que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales.

Dando énfasis al Art. 29 del COOTAD, se estipulan las tres funciones integras de los gobiernos autónomos descentralizados, las mismas que son:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;*
- b) De ejecución y administración y*
- c) De participación ciudadana y control social.*

*Siendo el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integrado por los órganos previstos en el COOTAD para el ejercicio de sus competencias; en el (Art. 64) se le detallan las **funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural**, entre ellas tenemos⁷¹:*

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del Buen Vivir a través de la implementación de*

⁷¹Asamblea Nacional Constituyente (2010) Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre de 2010.

- políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*
- 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;*
 - c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;*
 - 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;*
 - e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la Ley;*
 - f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;*
 - g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.*
 - h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;*
 - i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;*
 - j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previsto en la Constitución;*
 - k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;*
 - l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario.*

- m) *Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos los relacionados con la seguridad ciudadana, en el ámbito de su competencias y*
- n) *Las demás que determine la Ley.*

Por otra parte, el COOTAD en el Art. 65 establece las **competencias exclusivas** de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, sin perjuicio de otras que se determinen; así tenemos que son responsables de la planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial; construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia; planificación de la vialidad rural; preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, gestión de la cooperación internacional; y, vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

A parte de estas competencias exclusivas que deben ser cumplidas de manera obligatoria por las juntas parroquiales rurales, se debe tomar en cuenta que, cualquier otro nivel de gobierno puede delegar por propia iniciativa o a petición de las juntas parroquiales, competencias y funciones que les ha sido asignadas por mandato constitucional u otras leyes, con la finalidad de coordinar adecuadamente la prestación de servicios públicos o ejecución de obras en beneficio de la comunidad. Para este efecto, se deberán suscribir los documentos necesarios que contengan los convenios que instrumenten esta delegación de competencias.

2.6 Participación Ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana

En términos generales, la participación ciudadana significa la posibilidad que tiene el ciudadano, a nivel individual o por medio de las organizaciones sociales a las que pertenece, de tomar parte en las decisiones que afectan sus intereses mediatos o inmediatos.⁷²

⁷²Gladys Camacho Cepeda; La Participación Ciudadana en la Administración Pública; Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XVIII (1997); Pág. 378.

*La mejor doctrina española*⁷³ identifica como “*utisingulis*”, a la participación individual del ciudadano como titular de derechos o intereses propios y “*utisocius*” o “*uticives*” a su intervención como miembro de la comunidad, en tanto esté afectado por el interés general y sea portador o valedor del mismo. En el primer caso, de la participación individual, se discute si el fundamento de esta participación se explica por los principios democráticos participativos afirmándose que ella es más producto de las relaciones jurídicas bilaterales Estado – ciudadano que se proyectan o trasladan en el ámbito administrativo. Mientras que por otro lado, la segunda forma de participación es realizada desde un “*status active civitatis*”, vale decir, desde la posición del particular como miembro activo de la ciudad, o incluso de “*círculos de interés*” que conforman el abstracto interés *uticives*.

*Asimismo, el otro elemento de la definición hace referencia a la naturaleza de los intereses a los que se orienta la participación, su inmediatez, en tanto afectan intereses particulares o grupales actualizables directamente por cuanto atañen a ese solo individuo u organización y la mediatez, en tanto que afectan intereses sociales generales que trascienden la esfera de intereses particulares e incumben a la comunidad en su conjunto (caso de medio ambiente, equilibrio ecológico, etc).*⁷⁴

La participación ciudadana está considerada en la Constitución ecuatoriana como un derecho, una garantía y un principio. *Dentro de este marco la participación se da en todos los niveles de gobierno (Art. 100), en estos 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;*

⁷³ García de Enterría, E., Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Civitas, Madrid, 1989.

⁷⁴ Gladys Camacho Cepeda; La Participación Ciudadana en la Administración Pública; Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XVIII (1997); Pág. 378.

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.*

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gozan de autonomía y se rigen, entre otros principios, por el de participación ciudadana (art. 238, Constitución 2008). Para cumplir con esto, el Estado planificará el desarrollo para propiciar equidad social y territorial, proceso que debe ser participativo, buscando el Buen Vivir de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Las personas y colectividades deben participar en todas las fases de la gestión pública: **planificación, ejecución y control** de los planes en todos sus niveles, según los Arts. 275, 276 y 278, de la actual Constitución.

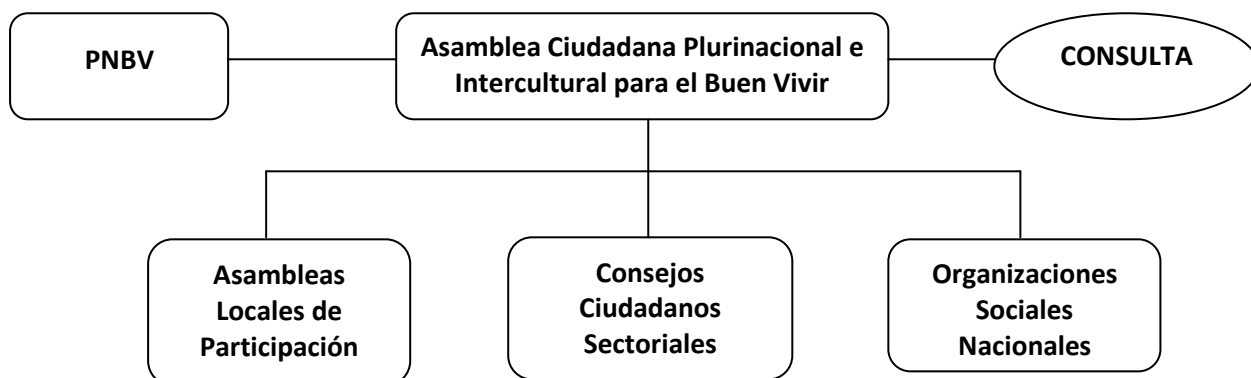
Para alcanzar el Buen Vivir, a través de un proceso consensuado y participativo, se debe implementar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que integra a los distintos niveles de gobierno, y cuya secretaría técnica es la SENPLADES, según lo establece el Art. 26 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En tal virtud, la participación ciudadana, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, se da en todo el ciclo de la política pública, que abarca desde la planificación y ejecución, hasta la evaluación y control.

En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea para incidir en el ciclo de las políticas públicas. La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir estará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales, de cada consejo ciudadano sectorial y representantes de las organizaciones sociales de carácter nacional (art. 50 de la LOPC). La Asamblea local constituye el espacio de deliberación pública, fortalecimiento, e interlocución con las autoridades (art. 56 de la LOPC).

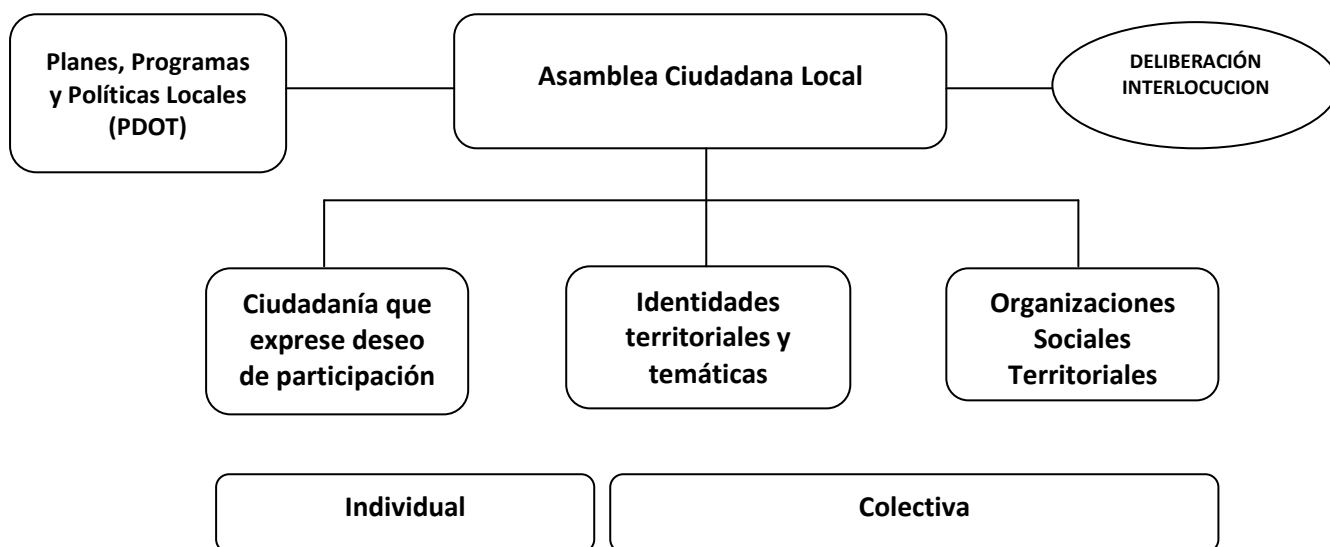
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán definir, al momento de activar su sistema de participación ciudadana, si es la Asamblea su máxima instancia de participación, sin desconocer las otras instancias que deben complementar la acción de su gestión. Lo ideal sería que esto ocurra, y que de la Asamblea Ciudadana se propicien o surjan otras instancias de participación, sin desconocer el derecho que

tienen los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva, hacer uso del derecho de participación. En los siguientes gráficos se esquematiza su conformación a nivel nacional y local:

Nivel Nacional: Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir



Nivel Local: Asamblea Locales Ciudadanas (Territoriales): Provincial, Cantonal, Parroquial



A nivel local las asambleas provinciales, cantonales y parroquiales, se conformarán con actores sociales de su nivel de gobierno (organizaciones sociales, identidades territoriales y ciudadanía), y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con representantes de barrios, recintos, comunas y comunidades. (Art. 61 de la LOPC).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados locales y/o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), pueden propiciar y apoyar a las Asambleas Locales, para hacer efectivo un verdadero sistema de participación, con criterios para la entrega de fondos (art. 62 y 63 de la LOPC).

La participación local (art. 64) existirá en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de que los planes, políticas locales y sectoriales que se elaboren entre los gobiernos y la ciudadanía, permitan mejorar la calidad de la inversión pública, siendo necesario la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados; a fin de fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, que permita promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.⁷⁵

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán convocar a consulta popular (art.20), con la decisión debidamente certificada de las tres cuartas partes de sus integrantes, siempre y cuando se trate de temas de interés para su jurisdicción. En ningún momento podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público del gobierno central o a la organización político administrativa del país. Se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

En lo que respecta, a la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (art. 77), estas serán públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. Por otra parte, el gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.

Es necesario destacar la importancia que actualmente se le da a la democracia electrónica (art.101), ya que todos los gobiernos autónomos descentralizados

⁷⁵ Asamblea Nacional Constituyente; Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, 20 de Abril de 2010.

*expedirán políticas específicas e implementarán mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Para el efecto, cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente su respectivo portal web con información relativa a leyes, ordenanzas, planes, presupuestos, resoluciones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros.*⁷⁶

Con esta Ley, se busca constituir órganos de control social ciudadanos en los territorios y gobiernos locales desde el nivel regional hasta el nivel parroquial. Este grupo ciudadano controla, vela por el buen desempeño, sugiere modificaciones y fiscaliza las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

En consecuencia, aporta a la construcción de ciudadanía, con la consagración de un espacio de cogestión con el Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en que su voz es escuchada e incorporada al Sistema Nacional de Planificación Participativa y a la construcción de Políticas Públicas. Internamente también aporta a un proceso creciente de empoderamiento en donde la población no solo adquiere mayores niveles de confianza con el Estado, sino que se instituye como su interlocutor sin trabas de entendimiento, salvando las diferencias de lógicas de enfoques tanto en los temas técnicos como políticos para la formulación y ejecución de ideas.

⁷⁶ Asamblea Nacional Constituyente; Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175, 20 de Abril de 2010

CAPITULO III

DIAGNÓSTICO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

3.1 Antecedentes

La parroquia La América del Cantón Jipijapa, es parte de una cultura milenaria marcada por la construcción de creencias, valores y tradiciones que hasta la actualidad prevalecen, sin embargo, debido al proceso migratorio, ciertas costumbres se han ido modificando por la influencia de las familias que viven en Guayaquil y que por su cercanía con esta parroquia frecuentemente la visitan.

La parroquia La América, por su vocación agropecuaria se cultiva tradicionalmente maíz, naranja, entre otros productos; sin embargo se caracteriza por ser una parroquia eminentemente caficultora del cantón Jipijapa.

Actualmente en la parroquia han nacido iniciativas para la producción de café orgánico certificado asociado con la producción de otros cultivos orgánicos de ciclo corto que contribuyan al mejoramiento de la economía campesina.

De acuerdo con la División Política de la provincia de Manabí, la Parroquia La América limita al Norte con el cantón Jipijapa, al Sur con las Parroquias; El Anegado y Julcuy, al Este con las Parroquias La Unión y El Anegado y al Oeste con la Parroquia Julcuy y la ciudad de Jipijapa.

La parroquia cuenta con 33 comunidades distribuidas en las tres zonas ubicadas en la parte alta, central y media. A la cabecera parroquial se llega por un tramo de vía semiasfaltada de 4.5 kilómetros que empalma a la carretera asfaltada Jipijapa-Guayaquil, en el km. 9; la superficie de la parroquia es de alrededor de 100 km²; geográficamente está ubicada a 80° 38' 17" de Longitud Oeste y 01° 28' 45" de latitud Sur.

Según datos publicados por el INEC en el último censo 2010, la población total parroquial es de 3060 habitantes, que representa apenas el 4,30% de la población cantonal, considerando que el 56,6% de esa población habita en el área urbana, y el

restante 43,40% en el área rural, lo que se traduce en la cuarta parroquia rural de mayor población.

La población por sexo establece un porcentaje ligeramente superior a favor de los hombres, con una diferencia de 53,53% hombres y 46,47% mujeres.

Según el Plan de Desarrollo Local realizado por el Consejo Provincial de Manabí, la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de Manabí, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); apenas el 2% de la población accede al agua entubada, el 7% posee alcantarillado, lo que hace complicado la evacuación de desechos, repercutiendo negativamente en la obtención de agua segura para consumo humano. El servicio eléctrico cubre el 74% de la población; y los índices de desnutrición infantil, mortalidad infantil, déficit de viviendas, entre otros indicadores clave, permite colegir que esta importante zona del país, necesita fortalecer su Gobierno Parroquial, capaz de enfrentar los nuevos retos que deben asumir conforme reza la Constitución de la República, a fin de mejorar su participación en la gestión pública con fines especialmente de autogestión, en el contexto de las descentralización.

La vida organizativa de la parroquia se expresa a través de la presencia de actores socio territoriales de primer y segundo grado y actores de orden político administrativo.

La América cuenta con 70 organizaciones siendo las más representativas las directivas de Padres de Familia de las escuelas y las Asociaciones Mortuorias de Ayuda Mutua, que brindan servicios funerarios y conceden préstamos menores a sus socias y socios.

La mayoría de las organizaciones existentes se reúnen cada mes, el conflicto se presenta a la hora de asumir responsabilidades en cargos directivos por lo que existen presidentes que ejercen el mismo cargo en dos y tres organizaciones a la vez. Normalmente cada organización trabaja aisladamente en sus competencias, no se han establecido redes organizativas a nivel parroquial ni cantonal.

3.2 Misión y Visión de la Parroquia La América

*La **Misión Institucional**⁷⁷ del Gobierno Parroquial “La América”, ofrece a la ciudadanía servicios básicos de calidad, con una gestión administrativa eficiente, transparente, generando desarrollo y bienestar a la sociedad civil, liderando programas y proyectos que se desarrollan con el apoyo del estado y Organismo no gubernamentales, Organismo nacionales e internacionales.*

*Dentro de la **Visión Institucional**⁷⁸ para el año 2014, el Gobierno Parroquial “La América” es el eje del desarrollo parroquial y cantonal, ejerciendo su pleno derecho y competencias constitucionales, ejecuta políticas y programas establecidas en el Plan de Desarrollo Local impulsando la consecución de obras de servicios básicos de calidad, con profundo respeto al ambiente, impulsando el desarrollo económico productivo, sustentable y sostenible, vías de accesos permanentes que dan calidad de vida y buen vivir a los ciudadano y ciudadanas que ejercen sus derechos.*

Por otra parte, dentro de los objetivos estratégicos se cuenta con:

- Servicios básicos de calidad.
- Población sana;
- Educación tecnificada;
- Ambiente protegido y libre de contaminación;
- Desarrollo económico productivo, sustentable y sostenible;
- Conectividad interna y externa le dan calidad de vida a la población; y,
- Equidad e identidad cultural.

Sin embargo, haciendo un análisis del FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) estipuladas en el Plan de Fortalecimiento Institucional del Gobierno Parroquial “La América”; se observa que dentro de las debilidades que presentan, tienen una insuficiente capacitación en temas de modelos de gestión, fortalecimiento organizativo, elaboración y administración de proyectos, así como la rendición de cuentas y el débil ejercicio de la democracia participativa.

⁷⁷ Plan de Fortalecimiento del Gobierno Parroquial Rural “La América”, año 2010

⁷⁸ Ibid.

3.3 Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”

Las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades.

Cualquier administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionados por los criterios de instancias superiores. Por ejemplo, un ayuntamiento es una organización pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización.⁷⁹

La administración pública adopta, para su organización y funcionamiento una gama importante de formas jurídicas, que aspiran garantizar de mejor manera la satisfacción de los servicios a ella encargadas. Dentro de estas formas encontramos a las entidades públicas, concebidas como tales a todos aquellos entes que perteneciendo a la administración, la Constitución o la ley les asigna personería jurídica para su funcionamiento.⁸⁰

Las entidades públicas dotadas de personería jurídica representan indirectamente al Estado ya que su función no es dependiente de la administración central. Dentro de este contexto es indispensable revisar el concepto de autonomía, con el cual se reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados.⁸¹

Se entiende por autonomía a la capacidad que tienen ciertas instituciones para darse derecho propio; esto es para crear su propia legislación. Por ello la autonomía es una institución del derecho público, ya que política es la capacidad de generar leyes y hacerlas cumplir. Dentro de este aspecto es necesario precisar que la

⁷⁹ Carles Ramió; Teoría de la Organización y Administración Pública; Pág. 1

⁸⁰ Patricio Secaira Durango; “Derecho Administrativo”; Texto Guía Universidad Particular de Loja; Primera Edición, Junio 2009; Pág. 106

⁸¹ Ibid.

*autonomía es un cierto grado de capacidad legal para que las entidades puedan actuar por sí solas; por ello no afecta a la soberanía que es propia del Estado y, a la cual están sometidos los entes autónomos.*⁸²

*La autonomía política es distinta de la autonomía administrativa, debido a que.*⁸³

*La **autonomía política** se la concibe como la condición de una nación o territorio determinado, que sin tener una independencia total, tiene el derecho de autodirigirse mediante leyes propias. Se aplica de modo general en los estados federales, que cuentan con parlamentos distintos al nacional.*⁸⁴

*Por su parte la **autonomía administrativa** es la capacidad jurídica que el Estado concede a ciertas entidades públicas nacionales o territoriales para administrar sus asuntos por sí mismas por medio de normas y órganos propios. Siempre se sujetan a un ordenamiento constitucional y legal que señala sus límites.*⁸⁵

*Las entidades autónomas no están subordinadas a ningún órgano administrativo, funcionan por sí mismas, sometidos a un claro ordenamiento legal entregado por el propio Estado y es considerada como una forma de descentralización cuyo propósito es la optimización de la gestión pública; operando tanto en los estados federales como en los unitarios.*⁸⁶

Es así que para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad al capítulo séptimo vigente en la Constitución de la República, se cita en el numeral cuatro que son parte de la administración pública las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. Por otra parte, se encuentran regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

⁸² Patricio Secaira Durango; "Derecho Administrativo"; Texto Guía Universidad Particular de Loja; Primera Edición, Junio 2009; Pág. 106

⁸³ Patricio Secaira Durango; "Derecho Administrativo"; Texto Guía Universidad Particular de Loja; Primera Edición, Junio 2009; Pág. 107

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

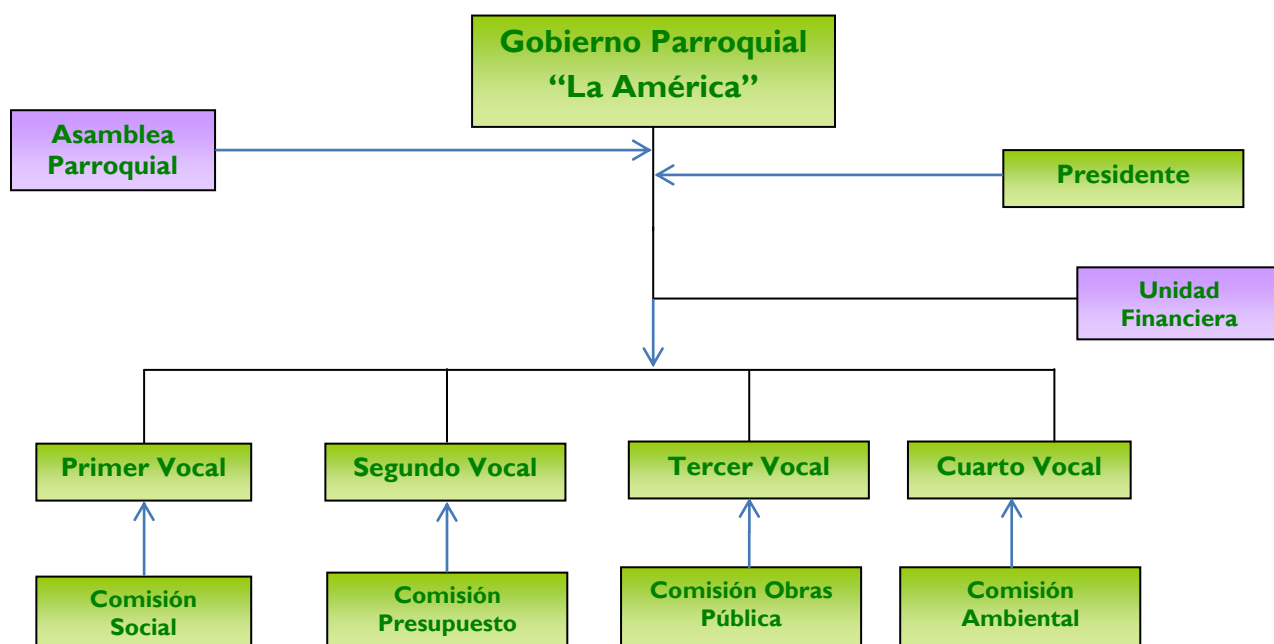
⁸⁶ Ibid.

El COOTAD garantiza a los gobiernos autónomos descentralizados su autonomía política, administrativa y financiera, lo cual les permite tomar las decisiones perentorias.

En tal virtud, el Gobierno Parroquial “La América” se encuentra amparado por este régimen jurídico especial; pero sin embargo sus recursos financieros se encuentran sometidos a las actividades de control y vigilancia, por parte de la Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas.

Dentro del proceso de estructura organizacional, el Gobierno Parroquial “La América” cuenta con una organización encaminada a obtener un resultado, el cual es previamente definido por medio de la planeación.

El Gobierno Parroquial “La América” reunida el 15 de Septiembre de 2009, tuvo a bien aprobar el Organigrama Institucional, el mismo que se encuentra vigente y estructurado de la siguiente manera:



La estructura administrativa de los gobiernos locales, es un proceso que comprende determinadas funciones y actividades laborales que deben llevarse a cabo a fin de

*lograr los objetivos de la organización. Las funciones son: la planificación, la organización, la dirección y el control.*⁸⁷

3.4 Uso de los instrumentos de gestión administrativa y financiera

La modernización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) implica la transformación de la gestión administrativa y financiera así como cambios en las relaciones internas y con el entorno. Es necesario flexibilizar las estructuras, hacerlas más livianas y promover esquemas que aseguren mayor compromiso de los Gobiernos Parroquiales Rurales, agilizando los procesos internos.

*Uno de los mayores problemas que presentan las organizaciones de la actualidad, es la falta de instrumentos que le permitan evaluar de manera permanente las posibles desviaciones que se presentan dentro de su núcleo de operaciones, por ello es indispensable forjar un conjunto de herramientas que le ayuden a mejorar su labor frente al conjunto de la empresa.*⁸⁸

El COOTAD en el Art. 276, determina que la gestión institucional directa es la que realiza cada gobierno autónomo descentralizado a través de su propia institución, mediante la unidad o dependencia prevista en la estructura orgánica que el órgano cree para tal propósito.

Según entrevista realizada al Sr. Douglas Chilán – Presidente del Gobierno Parroquial “La América”, revela que antes de la aprobación del COOTAD, el Gobierno Parroquial “La América”, contaba con instrumentos de gestión administrativa y financiera, tales como:

1. Plan de Desarrollo Local (PDL);
2. Plan de Fortalecimiento Institucional;
3. Plan Operativo Anual (POA); y,
4. Presupuestos.

⁸⁷ César Augusto Izarnotegui Lozano; “Estructura Administrativa de los Gobiernos Locales”; disponible en (línea) <http://www.slideshare.net/munijm/estructura-administrativa>

⁸⁸ Giovanni E. Gómez; “El Control de Gestión como herramienta fundamental para la misión financiera; disponible en (línea) <http://www.gestiopolis.com/canales/financiera/articulos>

Actualmente con las nuevas reformas establecidas en el COOTAD, recientemente han elaborado el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); y, el Plan Anual de Contrataciones (PAC).

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), se encuentra aprobado por parte del Consejo de Planificación del Gobierno Parroquial y las instancias de participación.

De acuerdo con la Ley de Descentralización y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, la Junta Parroquial Rural “La América” recibía recursos económicos cada año, según las asignaciones del Estado ecuatoriano. Todos los recursos recibidos, los justifican de conformidad con los mecanismos administrativos establecidos por las entidades de control del Estado (Ministerio de Finanzas y Contraloría General del Estado).

Por otra parte, en la encuesta realizada al Sr. Víctor Ortiz - Tesorero del Gobierno Parroquial “La América”, manifiesta que el presupuesto asignado no es participativo ni equitativo con las 33 comunidades y 70 organizaciones de la parroquia que están incluidas en el proceso de descentralización, al igual que todos los hombres, mujeres, niños, ancianos, etc.

En lo concerniente a la normativa de concienciación ambiental, señalo que en el año 2011 se creó una resolución institucional donde asignan el 10% del presupuesto para conservar, remediar y reforestar áreas sensible dentro del territorio (área deforestada, ribera de ríos, protección acuífero), cuyo objetivo es proteger y conservar los recursos naturales renovables y no renovables, para lo cual no existen programas y proyectos en el ámbito de los recursos naturales.

Asimismo, indico que actualmente se encuentran ejecutando con la SENAGUA un convenio para la ejecución de un proyecto de reforestación, el mismo que presenta un avance del 60%. Además, ejecutan otro proyecto agroforestal con el Consejo Provincial de Manabí para la siembra de cacao. Se cuenta con un vivero con 50.000 plantas de café como parte de la resolución en el ámbito de mejorar el medio ambiente de la parroquia.

En cuanto a lo institucional el Gobierno Parroquial, solo cuenta con la normativa que establece el COOTAD y el COPFP.

En lo concerniente al Sistema de Administración Financiera (SAFI), aplica las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos; los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas y las Normas Técnicas de Tesorería de aplicación obligatoria en todas las entidades, organismos, fondos y proyectos que integran el Sector Público no Financiero.

Además, no disponen de sistemas participativos de veedurías ciudadanas y mecanismos de supervisión estatales. Actualmente, solo cuentan con la participación de la asamblea parroquial, la misma que se reúne dos veces al año: una para la socialización del presupuesto (febrero); y, otra para la evaluación del avance del presupuesto (octubre).

3.5 Manejo del marco jurídico de la descentralización y autonomía del Gobierno Parroquial Rural “La América”

La Constitución Política del Ecuador de 1998, en su artículo 228, eleva a las Juntas Parroquiales a la categoría de Gobierno Seccional Autónomo. Las Juntas Parroquiales administran a las parroquias rurales de su mismo calificativo.

El art. 235 de la Constitución 1998 determinaba que en cada parroquia rural había una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se terminaban en la ley. Su presidente era el principal personero y tenía las responsabilidades y competencias que señalaba la ley.

Otra de las leyes que sustentaba a las Juntas Parroquiales era la *“Ley de Descentralización y Participación Social”*.

La *“Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales”*, reconocía al organismo del Gobierno seccional autónomo, que llevaba a cabo la descentralización y la desconcentración administrativa del Gobierno central hacia las Juntas Parroquiales, siendo así el único mecanismo administrativo mediante el cual se completa el

anhelado desarrollo armónico del país, estimulando a los sectores marginales de la población como agentes de su propio desarrollo y de su propia gestión.

El marco jurídico vigente está constituido por las normas constitucionales, legales, institucionales, reglamentarias, etc., entre ellas se cuenta:

- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
- Plan Nacional del Buen Vivir PNBV 2009 -2013 (instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública)

Actualmente, se constituyen en el nivel más pequeño de gobierno, teniendo como función principal la coordinación con los organismos del Estado en temas relacionados a la planificación, presupuesto y ejecución de políticas y proyectos de desarrollo de la parroquia.

3.6 Plan de Gestión

La administración pública tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los bienes del sector público en procura del beneficio y del bien común de todos los ecuatorianos, dentro del marco de la Constitución y las leyes; es decir están orientadas a prestar un servicio público y su base legal se sustenta en la eficiencia y calidad para prestar estos servicios y satisfacer las demandas de la comunidad.

Una de las entidades públicas es el Gobierno Parroquial Rural “La América”, con personería jurídica creada mediante Ley 2000-29 por el Congreso Nacional de la República del Ecuador en consideración a la Constitución de la República del año 1998 ya que su artículo 228 las eleva de Juntas Parroquiales a la categoría de Gobiernos Seccionales Autónomos, cuyo objetivo es fomentar mecanismos de participación en las comunidades existentes en su jurisdicción que garantice una administración adecuada y responsable de los recursos del estado.

La Contraloría General del Estado como organismo de control exige a todas las entidades que reciben fondos públicos, la necesidad de contar con manuales de control interno como un soporte administrativo esencial orientándole a garantizar la transparencia del manejo de los fondos y recursos públicos.

Por lo tanto, haciendo énfasis a las debilidades evidenciadas en el Plan de Fortalecimiento del Gobierno Parroquial “La América”, se determina que no existe un control interno que permita alcanzar la eficiencia en la ejecución de planes, programas, proyectos, presupuestos, entre otros, así tenemos:

3.6.1 Ejecución del Plan de Fortalecimiento Institucional

Los Gobiernos Autónomos Parroquiales, al intervenir en la construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos; y, otras competencias asumidas; se determina que actualmente buena parte de los Gobiernos Parroquiales lo hacen sin experiencia previa, ni recursos suficientes.

La superación de tales restricciones requiere producir innovaciones, tanto en la propia organización parroquial rural como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local.

Por ello, actualmente el Gobierno Parroquial “La América” cuenta con un Plan de Fortalecimiento Institucional que le permite representar el FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) institucional, para lo cual tenemos:

Fortalezas:

- Centro de convergencia de la población (Tenencia Política, Registro Civil, Subcentro de Salud).
- Bellezas naturales y atractivo turístico
- No existe conflictos políticos.
- No existe divisiones y conflictos entre las comunidades.

- Miembros de la Junta Parroquial forman un equipo multidisciplinario. (formación superior)
- Contar con Plan de Desarrollo Local
- Sistema de producción ecológica del cultivo del café
- Colegio local para la formación de jóvenes (hombres y mujeres)
- Industrialización de productos tales como: café, maíz, naranja.

Oportunidades:

- Las instituciones públicas y privadas que trabajan con el Gobierno Parroquial (MIES-IEPS-CPM-MUNICIPIO-CORFAM).
- El nuevo marco constitucional vigente en el país.
- El Plan de Desarrollo Local.
- Estabilidad política

Debilidades:

- Críticas de la población a la administración de la Junta Parroquial.
- Falta de liderazgo y participación de la población en el desarrollo local.
- Inexistencia de propuestas inteligentes
- La juventud no se incorpora al desarrollo rural y territorial.
- Los jóvenes migran a ciudades grandes (Manta, Portoviejo, Guayaquil)
- Deficiente manejo de los principales cultivos (café, maíz, cítrico)
- Débil tejido social de la parroquia (Redes de organizaciones sociales de primer grado o segundo grado)
- Exiguo sistema de comercialización organizada parroquialmente (producción comercializada en el cantón).
- No existe un Plan de Desarrollo Vial
- Escaso sistema de almacenamiento o infraestructura para riego a nivel parroquial.
- La producción local se sustenta en el monocultivo del café
- La desmotivación y gente sin compromiso
- Los intereses individuales predominan a los colectivos.
- Inexistencia de planes de contingencia frente a desastres naturales

- Deficiente manejo de información de la Junta hacia el pueblo.

Amenazas:

- Intermediarios a nivel cantonal imponen precio y peso afectando la rentabilidad y los bajos ingresos, afectando la economía campesina.
- Alta contaminación ambiental
- Falta de recursos(económicos, tecnológicos, humano y materiales)para la junta parroquial.
- Cambio de la política pública en un nuevo período gubernamental

3.6.2 Ejecución del Plan de Desarrollo Local

La conceptualización de desarrollo endógeno surge, a principios de los años ochenta, como consecuencia de la confluencia de dos líneas de investigación: una, de carácter teórico, que siguiendo la tradición de las teorías del desarrollo de los años cincuenta y sesenta, proponía que las acciones para el desarrollo de las localidades y regiones sean más eficaces cuando se emprenden desde el territorio; otra, de carácter empírico, que aparece a finales de los sesenta como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial que tenían lugar, desde hacía décadas, en localidades y regiones sur de Europa.⁸⁹

La hipótesis de partida es que todas las comunidades territoriales tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo. Al nivel local se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, recursos materiales e infraestructuras, sistema social y político, tradición y cultura, sobre la que se articulan los procesos de crecimiento económico local.⁹⁰

Es así que el Gobierno Parroquial Rural “La América” cuenta con el Plan de Desarrollo Local, el mismo que fue elaborado con el apoyo del PROLOCAL en el año

⁸⁹ Antonio Vásquez Barquero; “Desarrollo Local y Territorio”; Pág. 95; disponible en (línea) <http://books.google.com.ec>

⁹⁰ Ibid.

2002-2003; y, posteriormente fue actualizado con la ayuda del Consejo Provincial de Manabí en el año 2007.

En lo que respecta al Plan Plurianual, este fue elaborado en el año 2011 a través de una consultoría. En dicho plan se refleja el diagnóstico participativo, como resultado del trabajo realizado en los talleres, para lo cual se determinaron tres ejes temáticos:

1. Económico productivo, ambiente y riesgos;
2. Socio cultural; y,
3. Infraestructura local y organizacional.

Proyectos Económicos Productivos Ambiente y Riesgos

- Capacitación y Asistencia Técnica – Formulación de proyectos productivos.
- Ejecución del Plan de Desarrollo Vial
- Construcción de Centro de Acopio y Comercialización.
- Tecnificación de la producción agrícola.
- Construcción de Sistemas de Riego.
- Convenio Interinstitucional pro formalización de la tenencia de la tierra entre Consejo Provincial de Manabí, Gobierno Municipal del Cantón Jipijapa, SIG TIERRA, Junta Parroquial de La América y comunidades de la parroquia.
- Desarrollo Turístico Local.
- Ampliación de los programas de reforestación con especies nativas.
- Control y manejo de los recursos hídricos.
- Rescate e inventario de las especies nativas de flora y fauna.
- Construcción de viveros en las comunidades.
- Mejoramiento de cafetales a través de la diversificación de cultivos
- Gallinas criollas ponedoras
- Producción y comercialización apícola
- Producción de cultivos de ciclo corto (maíz y maní)
- Producción y manejo de post cosecha de maíz
- Derivados de caña de azúcar para Palestina
- Cría y engorde de Tilapia en Francisco de Orellana
- Manejo y conservación de los atractivos turísticos de La América para Agua Dulce, El Salto del Mamey y Simón Bolívar

- Implementación de huertos familiares orgánicos y plantas medicinales para la cabecera parroquial de La América
- Producción de cacao y achiote para Santa Rita
- Cría y engorde de cerdos de raza mejorada para Cerro Grande y La Tablada
- Microempresa de producción artesanal de café tostado y molido para Gracias a Dios, y San Pablo
- Cría y producción de caracoles para La Palmita y San Francisco
- Cría y engorde de ganado para carne y leche para Maynas

Proyectos Socio Culturales

- Capacitación y actualización de conocimientos a maestros.
- Tecnificación de la educación.
- Creación de Escuela para Padres.
- Dotación de equipamiento, partidas y material didáctico para los centros de estudio.
- Dotación de equipamiento, partidas y medicina en las unidades de salud.
- Implementación de la Ley de Maternidad Gratuita.
- Campaña de medicina preventiva
- Campaña de Desparasitación.
- Actualización de convenios con SINAB para ampliación y tecnificación del material bibliográfico.
- Fortalecimiento organizativo y de gestión local
- Mejoramiento de la calidad de la educación.
- Elaboración de Plan de Contingencia.

Proyectos de Infraestructura Organizacional

- Construcción y mejoramiento de los centros de educación y cultura
- Construcción y mejoramiento de las unidades de salud.
- Ejecución del Plan Vial Parroquial
- Ampliación de las redes de Energía Eléctrica.
- Construcción de la captación y distribución del AAPP
- Construcción de redes de telefonía
- Construcción de canchas y parques comunales

- Construcción de estadio en cabecera parroquial
- Construcción del cerramiento del cementerio
- Plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvial en las comunidades
- Letrinización rural.
- Construcción del Cuerpo de Bomberos
- Construcción de local para Unidad de Policía Comunitaria
- Adoquinamiento, aceras y bordillos en cabecera parroquial

3.6.3 Presupuesto y cronogramas de ejecución

Como consecuencia de la tendencia a la descentralización del Estado en Ecuador, la Constitución del año 1998 establecía (art. 225) que el gobierno central transfería progresivamente recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.

Por otra parte señalaba que en virtud de la descentralización, no podía haber transferencia de competencias sin transferencias de recursos equivalente, ni transferencias de recursos, sin las competencias.

Es así, que en el año 2001 se promulgó la *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, con la que se transfiere el poder de decisión, las responsabilidades y las funciones a las *Juntas Parroquiales* Actualmente, con la Constitución de 2008 se denominan Gobiernos Autónomos Parroquiales Rurales, que son la base de la estructura organizativa democrática del país, al ser las entidades más cercanas a la población, elegidas por votación popular. Su autenticidad se basa en la comunidad a la que representan y asisten para que pueda resolver sus principales problemas.

A partir de la Constitución del 2008, el Gobierno Parroquial “La América”, ha recibido en transferencias (Dólares EE.UU.), los siguientes montos:

FINANCIAMIENTO	2008	2009	2010	2011	2012
Gobierno Central	37.688,45	37.688,45	37.688,45	158.270,71	86.909,52
SENAGUA				125.000,00	
TOTAL	37.688,45	37.688,45	37.688,45	283.270,71	86.909,52

Las asignaciones son transferidas mes a mes; y, mensualmente entregan reportes al Ministerio de Finanzas con el objetivo de justificar la ejecución del presupuesto asignado.

En atención al Art. 198 del COOTAD las transferencias que efectúa el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados pueden financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanente, y un mínimo del sesenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada gobierno autónomo descentralizado.

Por tal motivo, según dato proporcionado por el Tesorero del Gobierno Parroquial “La América”, señala que el presupuesto se distribuye de la siguiente manera:

- Cincuenta por ciento (50%) para obras de infraestructura;
- Diez por ciento (10%) en factores vulnerables (niños, jóvenes y discapacitados);
- Diez por ciento (10%) en el área productiva (huertos orgánicos); y,
- Treinta por ciento (30%) gastos corrientes, correspondientes a servicios básicos, honorarios, materiales de oficina y viáticos.

Las partidas presupuestarias son las mismas que se determinan en el clasificador presupuestario de ingresos y gastos; y, el catálogo de cuentas que dicta el Ministerio de Finanzas, todos los procedimientos contables son gubernamentales al igual que las otras instituciones públicas, solo que como Gobierno Parroquial son autónomas y no están en el ESIGEF.

Estos presupuestos han sido ejecutados sin contar cronogramas de trabajo, ya que solo han servido para financiar gastos corrientes, más no de inversiones.

Por otra parte, no se ha realizado un proceso participativo en la distribución de los mismos, para lo cual debería tener como base técnica y metodológica el Plan de Desarrollo Local, herramienta que permite guiar las acciones de una forma ordenada, estableciendo así los ejes de inversión anual, como por ejemplo en las cuestiones de conservación ambiental (sanidad, agua potable, sistemas de saneamiento, acceso a servicios básicos, equipamiento, comunitario, etc.).

El Gobierno Parroquial “La América”, no realiza un análisis presupuestario que permita identificar la equidad en las intervenciones parroquiales comunitarias, en la elaboración del Plan Anual Operativo, estableciendo así un equilibrio entre la capital parroquial y las comunidades más alejadas.

En las inversiones realizadas en el ejercicio fiscal del 2011, se ha considerado la participación de la comunidad, en lo concerniente a la mano de obra de la comunidad para construir o edificar.

3.6.4 Sistema de Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y la evaluación proporcionan por un lado información actualizada y oportuna; ayudan a mejorar el desempeño, tomar decisiones, corregir la marcha de las acciones que han equivocado el camino y contribuye al logro de resultados. Dicho de manera más precisa, el objetivo general del seguimiento y la evaluación es la medición y análisis del desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo.

Tradicionalmente, las funciones de seguimiento y evaluación se centraban en el análisis de los insumos y los procesos de implementación. En la actualidad, se pone el acento en analizar las contribuciones de los distintos factores al logro de un determinado efecto de desarrollo, incluyendo entre ellos los productos, alianzas, asesoramiento y diálogo de políticas, promoción y mediación/coordinación. Se pide a los gerentes de programas que apliquen activamente la información obtenida mediante el seguimiento y la evaluación para mejorar las estrategias, programas y otras actividades.

A pesar de que el obsoleto Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (Art. 11), establecía que las Juntas Parroquiales debían contar con un sistema de seguimiento, evaluación y estímulo a la eficiencia de planes, programas, proyectos y acciones de los organismos públicos y privados en su jurisdicción, el Gobierno Parroquial “La América”, no cuenta con esta herramienta administrativa.⁹¹

⁹¹ Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales; Decreto Ejecutivo No. 1894 RO/ 421 del 27 de Septiembre de 2001.

3.6.5 Estrategia de promoción y difusión del plan

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el plan y su plan de ejecución se logre crecimiento del nivel de apropiación por parte de la ciudadanía. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Este plan deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, los resultados y procedimientos que deben instaurarse para motivar su plena identificación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Dentro de las competencias otorgadas a los gobiernos parroquiales rurales (Art.267, Constitución 2008), podemos observar que la mayoría se refieren a actividades de gestión y ejecución. En estricto sentido, está descentralizada la administración de algunas áreas, pero no poseen ninguna competencia exclusiva sobre la que puedan legislar. En consecuencia, los gobiernos parroquiales rurales están descentralizados, pero no son autónomos. Para el caso de los gobiernos municipales tienen, por su parte, un abanico muy amplio de competencias que incluyen las materias tradicionales que se les ha otorgado históricamente (Art. 264). Pero aquí también se confunde competencia con ejecución o gestión; sin embargo, se les puede reconocer cierto grado de autonomía política en comparación con los gobiernos parroquiales rurales.

En efecto, dentro del diagnóstico realizado al Gobierno Parroquial “La América”, se considera que esta entidad necesita fortalecer e implementar un modelo de gestión, al ser una de las principales prioridades que se deben considerar en la elaboración de la planificación e innovación de las metodologías en la gestión institucional en los territorios.

Entre los argumentos esgrimidos para proceder con la implementación de un Modelo de Gestión por Resultados se destaca la transferencia de los recursos económicos desde el Gobierno Central a los diferentes Niveles de Gobierno en función de tres indicadores: esfuerzo administrativo – fiscal; cumplimiento de los planes de desarrollo; y, mejoramiento de los niveles de vida. La orientación del gasto público será en razón de la calidad de la inversión y no en la cantidad por obra a ejecutarse.

En el diseño de la política pública, el moderno sistema administrativo – financiero es considerado como eje transversal, por lo que se estima conveniente realizar la armonización de conceptos, tecnologías y procesos para optimizar la gestión pública.

La Gestión por Resultados es un tema que no ha recibido la suficiente atención en el Ecuador y por lo tanto necesita diseñarse una normatividad acorde con los mandatos constitucionales y las disposiciones legales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán implementar esta iniciativa, que corresponde a una corriente de modernización de la gestión de las entidades públicas.

El fortalecimiento del Gobierno Parroquial “La América”, va a contribuir en esta armonización nacional para atender al área rural, insertarse en los propios esfuerzos nacionales y locales; y aportar con su accionar a consolidar esfuerzos ahora en proceso, de los Consejos provinciales por ser los gobiernos intermedios, que garantizan un desarrollo más equitativo y solidario y de los ministerios por ser los responsables de la aplicación de las políticas sectoriales.

En tal virtud, se pretende fortalecer al Gobierno Parroquial “La América” con la construcción de una arquitectura institucional apropiada que permita apoyar el desarrollo de las economías rurales, con la implementación de un sistema de gestión financiera y administrativa; planificación y presupuesto participativo; formulación y seguimiento de proyectos apropiados para estimulación del desarrollo económico.

CAPITULO IV

PROPUESTA DEL NUEVO MODELO DE GESTION DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

4.1 Antecedentes

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 115, define a la gestión como la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea se deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política – administración, sublimada como la antinomia policy-management. Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de “buena” administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno – la administración pública, con base en las cualidades de otra manifestación – la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.⁹²

⁹² Omar Guerrero; “Nuevos Modelos de Gestión Pública”; Revista Digital Universitaria; 30 de Septiembre del 2001; Vol.2 No. 3; Pág. 3 – 4.

En tal virtud, el COOTAD en el Art. 70, literal g); determina que dentro de las atribuciones que le corresponde al presidente o presidenta del Gobierno Parroquial Rural, esta decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual debe ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y ordenamiento rural.

Este modelo es fundamental por cuanto el Art. 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estipula cuales son los contenidos mínimos que deben contener los planes de desarrollo en concordancia con las disposiciones del COOTAD, los mismos que consisten en: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

4.2 Reforma de la Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”

Dentro de los procesos de creación de valor en el sector público existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de valor, de naturaleza tal que no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político – administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.⁹³

Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la nueva gestión pública puede sintetizarse en la frase de Kettl “dejar que los gestores gestionen”, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque “orientado al cliente”, se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para ganar flexibilidad en las decisiones de mejorar los servicios, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Desde esta óptica, se operan cambios sustanciales en la relación entre los funcionarios elegidos y los administradores, si

⁹³ Andrea López; “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”; Pág.5

*estos últimos quedan sujetos en primer lugar al mando de los “clientes”, a riesgo de “afirmar su autonomía de los que elaboran las políticas públicas” (Kettl, 1997). En la práctica, podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les consagra a los cuadros administrativos, sin olvidar que los objetivos de las agencias públicas resultan muchas veces poco precisos, o incluso contradictorios, como resultado del juego de fuerzas y las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.*⁹⁴

El Art. 354 del COOTAD establece el régimen aplicable para los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado, el mismo que se rige por el marco general que establece la ley que regula el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particularidades realidades locales y financieras.

En base a las competencias asignadas a los Gobiernos Parroquiales Rurales se plantea una propuesta de estructura orgánica básica, alineada a la misión institucional; la misma que en base a las competencias que lleguen a asumir en lo posterior puedan irse adaptando y ajustando a las necesidades.

Dentro de los procesos institucionales que mantiene este gobierno autónomo, estos se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional, teniendo así los siguientes:

Procesos Gobernantes: Que son los que dirigen la gestión institucional a través de la expedición de políticas, normas e instrumentos como resoluciones que sirven para el funcionamiento del Gobierno autónomo rural.

Procesos Agregadores de Valor:- Son los que generan, administran y controlan los productos y servicios destinados a usuarios externos y permiten cumplir con la misión institucional; constituyéndose en la razón de ser del gobierno parroquial.

⁹⁴Ibid; Pág. 8

Procesos Habilitantes.- Son los que implementan políticas y generan productos y servicios para los procesos gobernantes, agregadores de valor, desconcentrados y para sí mismos, contribuyendo a la consecución de la misión institucional, siendo estos de asesoría y de apoyo.

Por lo tanto, la nueva estructura orgánica básica estaría conformada por:

1. Procesos Gobernantes:

Consejo Parroquial en Pleno (Presidente y Vocales), liderados por el Presidente del Gobierno Parroquial.

2. Procesos Agregadores de Valor:

Unidad de Planificación y Proyectos de Desarrollo Rural: Dos técnicos

3. Procesos habilitantes:

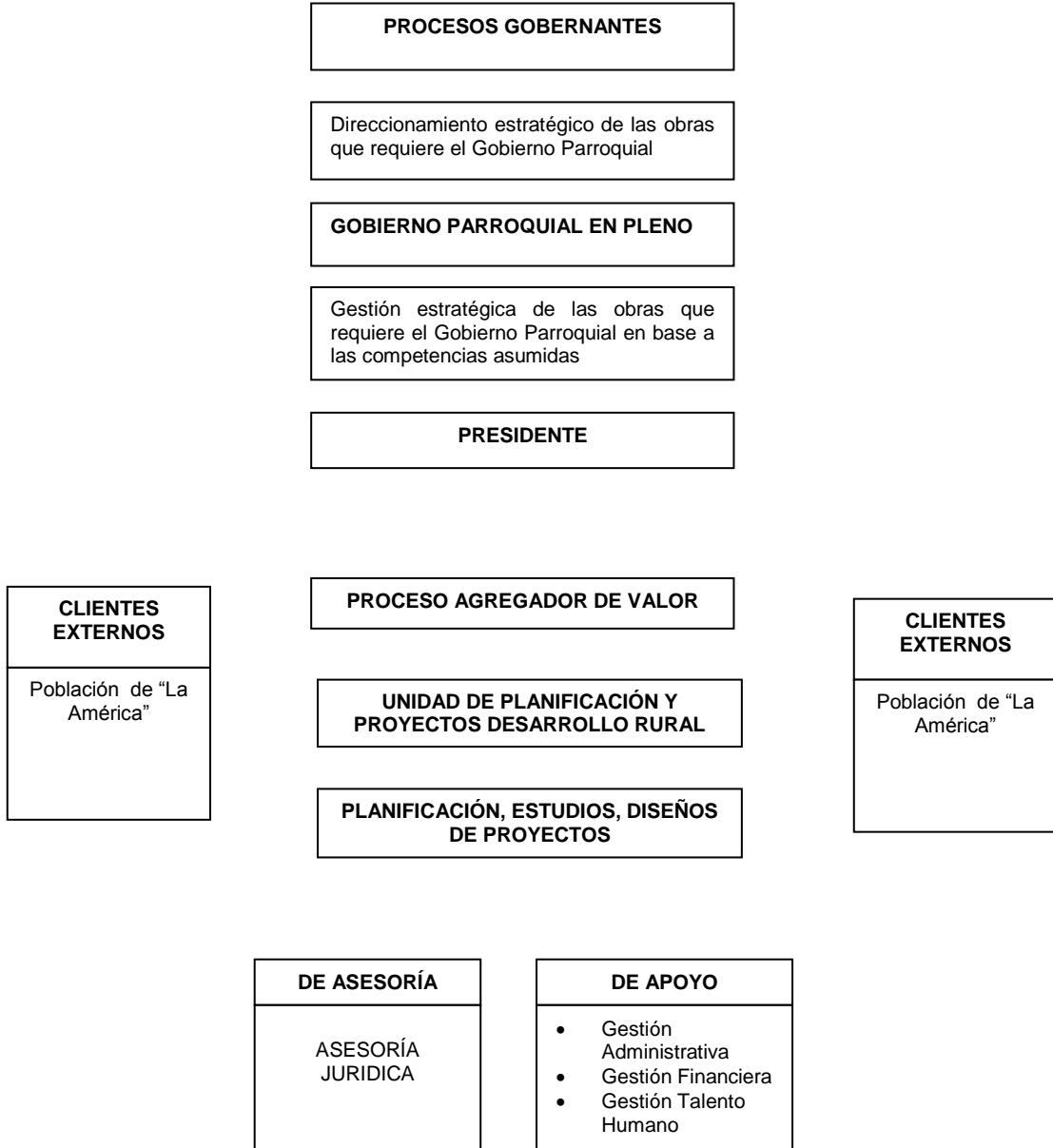
3.1. De Asesoría:

Asesor/a Jurídico: Un/a profesional

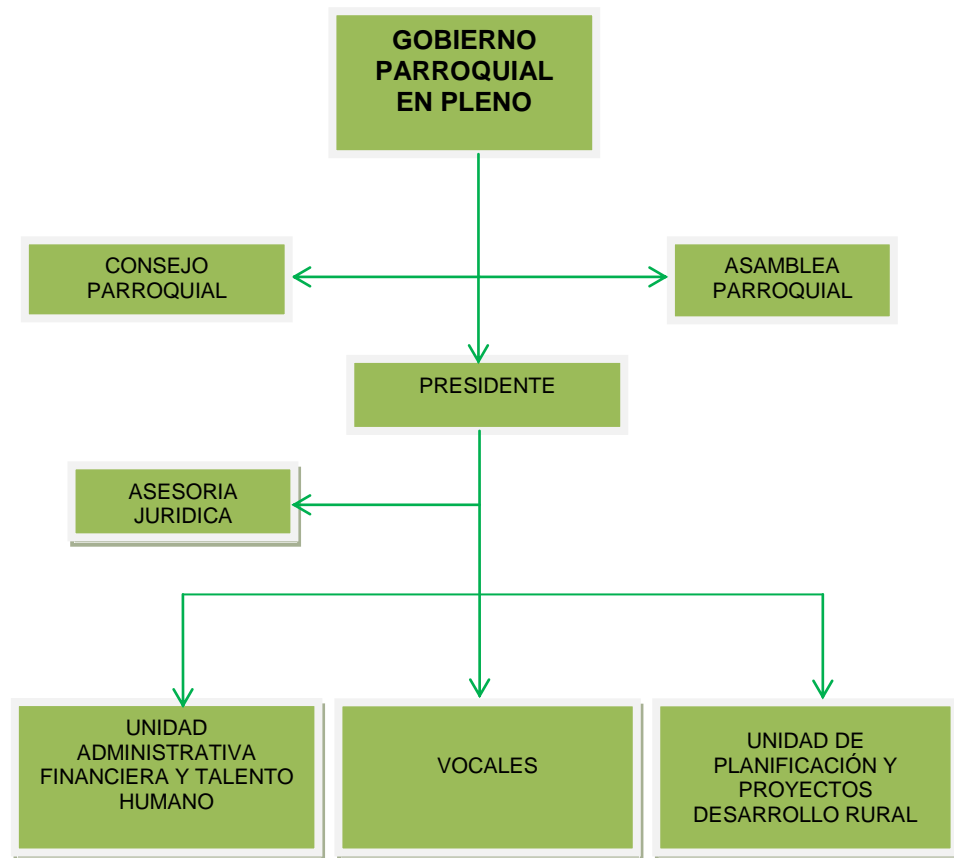
3.2. De Apoyo:

Unidad Administrativa - Financiera y Talento Humano: Un/a profesional

MAPA DE PROCESOS:



ESTRUCTURA ORGÁNICA:



4.3 Nuevos roles de los miembros del Gobierno Parroquial “La América”

Los nuevos roles en base a la estructura orgánica descriptiva propuesta serían:

1. PROCESOS GOBERNANTES:

GOBIERNO PARROQUIAL EN PLENO O CONSEJO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA”.-

- a) **Misión:** Dirigir, supervisar y controlar el pleno funcionamiento del Gobierno Parroquial, en base a las competencias establecidas en el Art. 267 de la Carta Magna.

- b) **Atribuciones y Responsabilidades:** Las establecidas en la COOTAD para los vocales de los gobiernos parroquiales, al igual que las establecidas para el presidente o presidenta, mencionadas en los Art.68 y 70 del Código, más las que se resuelvan dentro de las sesiones parroquiales.

En lo que respecta a las **atribuciones de los vocales del Gobierno Parroquial Rural** (COOTAD Artículo 68), determina que los vocales deberán cumplir lo siguiente:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y de liberaciones de la junta parroquial rural;
- b) Presentar proyectos de acuerdos y resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- c) Intervenir en la asamblea parroquial y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el gobierno parroquial rural, y en todas las instancias de participación;
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo parroquial de acuerdo con este código y la ley; y,
- e) Cumplir aquellas funciones que le sean expresamente encomendadas por el gobierno parroquial rural.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO PARROQUIAL:

- a) **Misión.-** Asegurar una gestión planificada, técnica, económica y administrativa eficiente y eficaz mediante la aplicación de políticas, normas y estrategias que permitan alcanzar los objetivos institucionales.

Responsable: Presidente o Presidenta del Gobierno Parroquial

- b) **Atribuciones del Presidente o Presidenta del Gobierno Parroquial.-** En conformidad con el Art. 70 del COOTAD le corresponde lo siguiente:
 - a) Ejercer la representación legal y judicial del gobierno autónomo descentralizado de la parroquia rural;

- b) Dirigir la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- c) Convocar y presidir con voz y voto las sesiones del gobierno parroquial rural, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización;
- d) Presentar al gobierno parroquial proyectos de acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria, de acuerdo a las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- e) Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;
- f) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del gobierno parroquial para su aprobación;
- g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual debe ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- h) Expedir el orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- i) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo parroquial y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;
- j) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- k) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno parroquial rural; así como delegar atribuciones y deberes al vicepresidente o vicepresidenta, vocales de la junta y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;

- l) Suscribir contratos, convenios e instrumentos de cooperación recíproca que beneficien al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización de la junta parroquial rural;
- m) En caso de emergencia declarada, solicitar la cooperación de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y servicios de auxilio y emergencias, siguiendo los canales legales establecidos;
- n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de la parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional;
- o) Designar a los funcionarios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, mediante procesos de selección por méritos y oposición, considerando criterios de interculturalidad y paridad de género; y removerlos siguiendo el debido proceso. Para el cargo de secretario y tesorero, la designación la realizará sin necesidad de dichos procesos de selección;
- p) En caso de fuerza mayor, dictar y ejecutar medidas transitorias, sobre las que generalmente se requiere autorización del gobierno parroquial, que tendrán un carácter emergente, sobre las que deberá informar a la asamblea y gobierno parroquial;
- q) Delegar funciones y representaciones a los vocales del gobierno parroquial rural;
- r) Aprobar bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El presidente o la presidenta deberán informar a la junta parroquial sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;
- s) Conceder permisos y autorizaciones para el uso eventual de espacios públicos, de acuerdo a las ordenanzas metropolitanas o municipales, y a las resoluciones que la junta parroquial rural dicte para el efecto;
- t) Suscribir las actas de las sesiones del gobierno parroquial rural;

- u) Dirigir y supervisar las actividades del gobierno parroquial rural, coordinando y controlando el trabajo de los funcionarios del gobierno parroquial rural;
- v) Presentar al gobierno 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 de los planes y programas aprobadas por la junta parroquial, y los costos unitarios y totales que ello hubiera representado; y,
- w) Las demás que prevea la ley.

El Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) determina la conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para lo cual establece que en el caso de los gobiernos parroquiales rurales estarán integrados de la siguiente manera:

- a) El Presidente del Gobierno Parroquial;
- b) Un representante de los demás vocales del Gobierno Parroquial;
- c) Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente del Gobierno Parroquial;
- d) Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Dentro de las ***funciones del Consejo de Planificación del Gobierno Parroquial*** tenemos:

- a) Participar en el proceso de formulación de sus planes, programas y proyectos; y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
- b) Velar por la estrecha relación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de la parroquia, con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
- c) Verificar que la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión, sean compatibles con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;

- d) Gestionar que el apoyo técnico y financiero de cooperación internacional, especialmente de carácter no reembolsable, armonice con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
- e) Diseñar y operativizar el sistema de seguimiento y evaluación que permita conocer oportunamente los avances y los resultados logrados. conforme el plan de desarrollo y ordenamiento territorial; y,
- f) Delegar la representación técnica ante la Asamblea Territorial.

Asamblea del Gobierno Parroquial:

- a) **Misión.-** Asegurar una gestión participativa que garantice el espacio de deliberación pública entre el gobierno parroquial rural y los ciudadanos, a fin de fortalecer las capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.
- b) **Funciones de la Asamblea.-** El Art. 60 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS), determina que estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades:
 - a) Respetar los derechos de la ciudadanía y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;
 - b) Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y proyectos de desarrollo locales;
 - c) Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;
 - d) Organizar de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;
 - e) Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,
 - f) Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

La interrelación entre las asambleas de diversos niveles territoriales, para el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática. (art. 61 LOPCCS).

2. Procesos Agregadores de Valor:

Unidad de Planificación y Proyectos de Desarrollo Rural

a) Misión.- Planificar, asesorar y apoyar al Consejo Parroquial y al Presidente del Gobierno Parroquial, sobre los procesos y subprocesos institucionales que debe emprender la institución, así como dirigir y coordinar la elaboración y ejecución de los planes, programas, proyectos, actividades y efectuar su seguimiento con el propósito de determinar el cumplimiento de la misión y objetivos de la institución, vinculando la acción parroquial con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Responsable: Jefe de Unidad de Planificación y Proyectos de Desarrollo Rural

b) Productos y Servicios:

1. Plan Estratégico Institucional;
2. Plan Operativo Anual POA;
3. Plan Plurianual Institucional;
4. Plan de Inversiones;
5. Reprogramación del POA;
6. Diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación
7. Informes de supervisión y evaluación de la ejecución del Plan Estratégico Institucional;
8. Informes de ejecución del POA;
9. Informes de seguimiento y evaluación de la Gestión Institucional;
10. Coordinación y consolidación de la pro forma presupuestaria;
11. Informes de cumplimiento de convenios, acuerdos, etc.;

12. Ejecutar proyectos establecidos en el Plan Estratégico Parroquial; y,
13. Las demás que le sean asignadas por el Consejo Parroquial

3 Procesos Habilitantes

3.1 De Asesoría:

- a) Misión.-** Asesorar jurídicamente las decisiones del nivel ejecutivo y brindar seguridad legal en el ámbito de sus competencias, en forma continua y permanente en el Patrocinio Judicial, en la Jurisdicción laboral, administrativa, procesal.

Responsable: Asesor Jurídico

b) Atribuciones y Responsabilidades:

1. Brindar asesoría jurídica y absolver consultas que formulen el Presidente y los vocales, así como los funcionarios de la entidad;
2. Elaborar un resumen mensual de las disposiciones legales y administrativas de interés para la institución;
3. Formular proyectos de resoluciones, contratos, convenios y cualquier instrumento jurídico que requiera el gobierno parroquial;
4. Establecer los procesos de contratación acorde a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública;
5. Patrocinar al Gobierno Parroquial en los actos que de naturaleza jurídica, en defensa de los intereses institucionales;
6. Las demás que le sean asignados o delegados por el Presidente del Gobierno Parroquial.

3.2. De Apoyo:

3.2.1. Unidad Administrativa Financiera y Talento Humano

- a) Misión.-** Administrar los recursos económicos y materiales; mantener y custodiar la infraestructura básica y los bienes, así como atender

oportunamente las necesidades de insumos, bienes y servicios para el buen funcionamiento institucional, transparentando el accionar y priorizando la utilización de los mismos. Además, garantizar el desarrollo integral del talento humano institucional, para generar calidad y eficiencia en la prestación de los servicios.

Responsable: Jefe (a) de la Unidad

b) Atribuciones y Responsabilidades:

1. Asesorar al Presidente (a) en lo relacionado con la gestión financiera institucional;
2. Liderar y responsabilizarse de la gestión financiera;
3. Establecer estrategias en las áreas a su cargo para asegurar el registro oportuno de las transacciones financieras, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos;
4. Establecer procedimientos de control interno previo y concurrente del desembolso de los recursos y velar por su correcto cumplimiento verificando que el gasto esté de acuerdo a lo planificado;
5. Apoyar en la gestión de trámites a nivel interno y externo, para captar recursos económicos;
6. Presentar periódicamente el informe de resultados de la gestión;
7. Autorizar pagos;
8. Elaborar los Estados Financieros de la Institución;
9. Organizar, dirigir las actividades que tienen relación con la provisión, registro, custodia y mantenimiento, cuidado, preservación, traspaso y baja de los bienes y servicios de la institución;
10. Establecer directrices administrativas en función de las políticas y estrategias de la institución;
11. Establecer sistemas de control interno sobre la utilización de los bienes;
12. Disponer la constatación física de los bienes muebles e inmuebles para levantar inventario;
13. Cumplir y hacer cumplir la LOSEP y su Reglamento;
14. Estructurar planes de capacitación para el personal;
15. Elaborar un Plan de fortalecimiento Institucional ; y,

16. Las demás que le asigne el Consejo Parroquial.

4.4 Estructuración de los Procesos de Planificación

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. 9 COPFP).

En base al Art. 12 del COPFP se determina, que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, la misma que 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.

Para establecer la estructuración de los procesos de Planificación debemos determinar factores de alianza colectiva entre actores del Gobierno Parroquial y sectores sociales que faciliten actuar en torno a una iniciativa territorial por lo tanto corresponde citar los siguientes artículos que hacen sostenible a la Planificación como un modelo hacer aplicado en los territorios.

El artículo 467 del COOTAD, y el 49 del COPFP establecen que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.

El artículo 46 del COPFP, establece que: los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.

Por lo tanto, para la aplicación de los procesos de Planificación el GAD, deberá contar con el PDOT Parroquial, construido con la participación de los actores comunitarios y con el liderazgo del GAD Parroquial. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial se refiere al direccionamiento que permite definir, los objetivos estratégicos territoriales, Políticas Parroquiales, estrategias, POA, Plan Plurianual y el Plan de Fortalecimiento Organizativo, con el propósito de asegurar la ruta Institucional o Gubernamental de la Autonomía y Descentralización, permitiendo invertir para contribuir a la reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas y cumplimiento de competencias.

Mesas de Concertación y Trabajo del PDOT:

Se estructurarán por cada Sistema de Desarrollo: Social Cultural, Económico Productivo, Ambiental, Político Institucional y Ordenamiento Territorial o por temas específicos, que sean estratégicamente importantes o de gran interés para el GAD o la Comunidad. Serán los encargados de apoyar el GAD Parroquial en la gestión de los proyectos de su ámbito de interés y de organizar a los actores involucrados en estos proyectos.

Las capacidades ciudadanas son las que deben plantear la generación y fortalecimiento de habilidades en los/as ciudadanos/as para desarrollar talentos humanos.

Habilidades Institucionales. El Plan Estratégico Institucional dirigido a quienes conforman el equipo del Gobierno Parroquial en los procesos de formación, así como las funciones que le correspondan para alcanzar eficiencia y transparencia administrativa.

Monitoreo y evaluación, este es el proceso que procurara determinar periódicamente y sistemáticamente el cumplimiento de los objetivos, busca además aportar información que permita detectar las fortalezas y deficiencia del proceso en ejecución, con el fin de hacer ajustes buscando la efectividad y eficiencia.

El Modelo de Gestión permitirá el cumplimiento de los objetivos y determinar el impacto en el mejoramiento de los niveles de vida en la población, a través de dos

procesos, la evaluación funcional del desarrollo y ordenamiento territorial de los resultados, los cuales deben establecerse de acuerdo a tres niveles funcionales de desarrollo, el primero que es la estructuración, el segundo la consolidación y el tercero Innovación y excelencia.

Herramientas de Monitoreo y evaluación:

El sistema de seguimiento y evaluación es un proceso necesario que es parte consustancial de todo plan de desarrollo. En este caso, dicho instrumento, será clave para el correcto, eficiente y eficaz cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Sus metas e indicadores deberán estar en armonía con los establecidos en el Plan Cuatrienal, Planes Operativos Anuales POAs, y en cada uno de los Proyectos.

Es de suma importancia el que las metas e indicadores antes mencionados estén articuladas a las metas del Plan Nacional del Buen Vivir, para su respectivo cumplimiento.

4.4.1 Plan de Fortalecimiento Institucional

Una vez implementado el proceso de diagnóstico dentro del gobierno parroquial, y determinadas con este, sus falencias para la implementación del proceso de desarrollo esperado, se debe establecer en primer lugar un nuevo esquema organizacional. Dicho esquema, debe estar formulado en función de los sistemas establecidos en el PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, con la finalidad de que la ejecución del plan, pueda ser monitoreada correctamente, al tiempo de hacer efectivo lo dispuesto en el literal e) del art. 68 del COOTAD, que se refiere a las atribuciones de los vocales de la Junta Parroquial Rural, quienes serán los encargados directos del desarrollo de actividades y control de lo establecido en el documento de planificación parroquial.

Dentro de los esfuerzos realizados por el GAD parroquial, para el mejoramiento de la gestión territorial, se encuentra el desarrollo de su reglamento interno, como fruto del proyecto de fortalecimiento institucional. Esta herramienta, permitirá realizar un seguimiento interno y adecuado al trabajo de los representantes del Consejo Parroquial.

La implementación de un proceso de fortalecimiento institucional desarrollado a partir de una perspectiva asociada a la planificación estratégica, generaría en los gobiernos locales un conjunto de beneficios. Un primer beneficio a obtener de la implementación de una propuesta de estas características, sería el de promover en el gobierno local un pensamiento y un accionar de carácter estratégicos, a partir de un análisis más sistemático del entorno interno y externo al mismo, lo que permitiría orientar la atención y los recursos hacia aquellos aspectos considerados fundamentales, facilitando este hecho la formulación e implementación de estrategias y lineamientos de acciones prioritarias a seguir.⁹⁵

Un segundo beneficio estaría asociado al mejoramiento en el proceso de toma de decisiones, debido a que permitiría incorporar al mismo, los objetivos y visiones de los actores extra-gubernamentales presentes en el ámbito local.⁹⁶

Un tercer beneficio (vinculado con los anteriores), estaría dado por la mayor capacidad de acción que adquiriría el gobierno local para procesar demandas y presiones de carácter tanto interno como externo, hecho que le permitiría responder a las mismas de manera más efectiva; y, finalmente, una instancia como la propuesta, facilitaría a los responsables del gobierno un desempeño más eficientemente de sus roles y funciones, promoviendo y fortaleciendo con otros actores claves de la escena local.⁹⁷

Aunque una instancia de fortalecimiento institucional como la señalada puede ciertamente generar estos resultados, no hay garantía de que ellos se produzcan, desde el momento en que, el éxito de este tipo de procesos depende fuertemente del compromiso político de los participantes. Este compromiso es esencial desde el momento en el que un mecanismo como el propuesto se construye a partir de la valoración de la naturaleza política del proceso de toma de decisiones a nivel local, y se aleja de propuestas de tipo administrativas que busca privilegiar racionalidades de carácter técnico en sistemas en los que, como el analizado, predomina una racionalidad de carácter político.⁹⁸

⁹⁵Claudio A. Tecco, Carlos M. Lucca; "Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Local", Pág. 10

⁹⁶Ibid

⁹⁷Ibid.

⁹⁸Ibid

Por lo tanto, el Art. 151 del COOTAD; con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnologías entre otras.

Los recursos para el fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos descentralizados provendrán del presupuesto general del Estado asignados al Consejo Nacional de Competencias; y, del presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados, quienes obligatoriamente destinarán los recursos suficientes para este efecto (art. 153 COOTAD).

4.4.2 Plan Plurianual

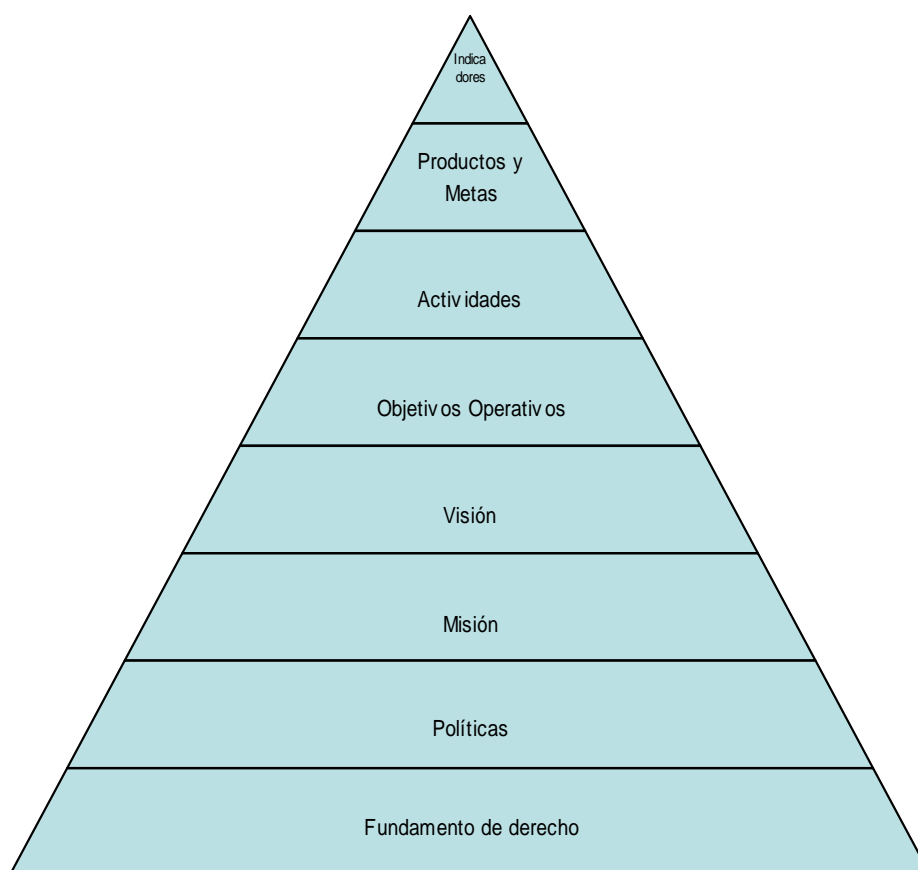
El Plan Plurianual es una importante herramienta de planeación y de gestión financiera de mediano plazo. Para su elaboración se debe considerar la proyección de ingresos, gastos y déficit para los cuatro años, esto se conoce como una matriz de fuentes y usos, es decir de donde provienen los recursos y en que se van a utilizar. Este plan debe ser ejecutado a través del programa anual, por lo tanto no debe perderse la concordancia con el proceso de planeación ósea debe guardar coherencia y corresponder a la ejecución de los objetivos programas y proyectos del PDOT.

4.4.3 Plan Operativo Anual (POA) – Presupuesto

Anualmente y en el marco de la planificación estratégica se realiza la planificación de las actividades a realizar por cada una de las áreas responsables de los procesos operativos y de los sistemas de apoyo, especialmente de aquellos que manejan recursos. El marco para su elaboración comprende: reuniones y reflexiones a lo interno de la organización sobre sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para un período menor al de la planificación estratégica caso contrario según lo ordenado por la norma jurídica aplicable. Asimismo, en el POA se establecen metas físicas con su expresión financiera así como los responsables.

Por ello, el POA implica actividades y coordinación entre los responsables de las unidades de planificación y unidades de la dirección financiera de las organizaciones públicas.⁹⁹

La definición de POA, no solo se circunscribirá a los formularios que detallan la producción terminal, los programas, metas, indicadores y otros rubros bajo el marco estratégico, sino también aspectos fundamentales sobre la filosofía institucional, el marco ético, fundamento legal y su ámbito de competencia; y estructura jurídica a nivel de funcionarios. Sin embargo, dado que la planificación trasciende la mera elaboración de un documento, el proceso de planificación operativa en el mediano plazo, apuntará a que los resultados sean eficaces en tanto logren productos valiosos para la población que se hagan al menor costo posible (eficiencia), tiempo y recursos asignados. Por lo tanto, la estructura de un plan operativo anual quedaría conformada de la siguiente manera:¹⁰⁰



⁹⁹ Sergio García Ruano; Tesis: "Modelo Operativo Anual para la Gestión de las Municipalidades del Departamento de El Progreso, según ordenamiento jurídico vigente", Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007; Pág. 17.

¹⁰⁰Ibíd.; pág. 18

4.5 Innovación de procesos identificados como prioritarios en el Plan de Fortalecimiento Institucional y el Plan de Desarrollo Local, rediseñados

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.¹⁰¹

El COPFP en el Art. 41 determina que los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos 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.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y definir las responsabilidades de los actores públicos (entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva), privadas y sociales en los procesos de implementación.¹⁰²

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

Según el Art. 17 del COPFP, estipula que 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.

¹⁰¹SENPLADES; "Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial; Julio de 2010; Pág.

14

¹⁰²Ibid

4.6 Nuevo Modelo de Gestión en la formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados

Es importante que el Gobierno Parroquial “La América”, defina los proyectos que se encuentran a cargo del propio Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), a fin de definir el presupuesto y cronograma de ejecución de estos. En esta parte esencial del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, se debe especificar lo que se ejecutará en el propio GAD dentro del territorio.

El presupuesto que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirán costos de planificación en detalle y las fuentes de financiación ¹⁰³ que se deberán asegurar para contar con recursos efectivos para todos y cada uno de los proyectos priorizados.

El cronograma de ejecución de los programas y proyectos antes mencionados incluirá el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación y ejecución estimada de las obras. Así mismo se debe incluir las metas e indicadores en el cronograma para posibilitar la evaluación del progreso de los programas y proyectos.

Para una adecuada articulación entre el plan y el presupuesto se hace necesario, incluir en la programación plurianual institucional los programas y proyectos mencionados en el cronograma del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. A su vez, se requiere desagregar en la planificación operativa anual, lo ya establecido en la programación plurianual considerando la estimación del presupuesto anual de la provincia.

Por lo tanto, los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se sujetarán a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.¹⁰⁴

¹⁰³Ya estos provenientes de fondos propios o de fondos de la transferencia del gobierno central.

¹⁰⁴SENPLADES; “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial; Julio de 2010; Pág.

La distribución de los recursos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.¹⁰⁵

En referencia al Art. 168 del COOTAD, se establece que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, a través de documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional, para efectos de consolidación de la información financiera nacional.

En el caso de incumplimiento deliberado de esta obligación será sancionado con el veinticinco por ciento (25%) de la remuneración unificada de la máxima autoridad. La administración financiera de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser acorde y cumplir con las disposiciones legales respecto de los principios, normas y procedimientos técnicos que se establecen en materia contable y presupuestaria del sector público no financiero.

4.7 Compromisos de resultados del plan de gestión

El plan de gestión son los mecanismos operativos que permiten concretar el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. En este caso, llevar a la práctica implica la necesidad de contar con una instancia y varios mecanismos que en conjunto se conviertan en la herramienta idónea para la gestión del territorio por parte de la institución y las organizaciones ciudadanas del mismo ámbito.¹⁰⁶

Una reflexión necesaria y transversal en las diferentes fases de la elaboración del plan de gestión es la necesidad de mirar las actuaciones de manera diferenciada: por una parte las que son propias del nivel de gobierno, las que requieren ser concertadas porque responden competencialmente a otros niveles y las políticas y temáticas que deben apoyar la actualización de planes de otros niveles o incluso del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁰⁷

¹⁰⁵Ibid

¹⁰⁶De Leus Tomas, Leenders Tom; "CONSIDERANDO TERRITORIO" WOB; Quito, 2009; Pág. 29

¹⁰⁷Ibid

En tal sentido se deben definir:

- Instancia responsable de la ejecución del plan
- Programas y proyectos prioritarios;
- Presupuesto y cronograma de ejecución;
- Decisiones normativas;
- Sistema de Seguimiento y Evaluación; y,
- Estrategia de promoción y difusión del plan.

4.8 Implementación del Sistema de monitoreo de la gestión

Las particularidades del proceso de transformación en América Latina sugieren que en efecto la evaluación de la gestión pública representa una herramienta que podría contribuir a afrontar las necesidades gerenciales de la región dentro del contexto histórico. La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado y su administración pública representan tres procesos de la reforma que cambian las reglas del juego en la región, y afectan las relaciones horizontales (estado – sociedad civil) y verticales (estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta dinámica a su vez está transformando radicalmente el tipo de soluciones articuladas y las prácticas de gestión para implementarlas (Campbell 1997; Ospina, 1999^a). La lógica de conceptualización e implementación de los mandatos para crear los sistemas de evaluación que aparecen dentro de este contexto está directamente enmarcada en estos cambios y responde a los retos que ellos suponen.¹⁰⁸

Por ejemplo, la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas a niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar el rendimiento de cuentas (accountability) dentro de cada nivel, desde un nivel hacia los otros y desde el Estado (y sus representantes en cada nivel) hacia la sociedad civil. Igualmente con el proceso de democratización surgen nuevas demandas para aumentar la

¹⁰⁸Sonia Ospina Bozzi, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano"; Pág. 3 y 4.

transparencia en los procesos y mejorar la información pública sobre los productos y el impacto de la gestión.

La implementación del sistema de monitoreo a la gestión, le permitirá al Gobierno Parroquial “La América” ejercer el control continuo del proceso de ejecución de los programas y proyectos y tomar con base en la información que se genere y analice, las decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas del plan.

El sistema de seguimiento y control debe establecer el mecanismo controlador que integra la participación de representantes calificados de los actores del territorio.

Se debe definir los indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de los programas y proyectos y como se comprobara el grado de las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto. Esto incluye la definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de los previstos y las medidas de adoptar en tal caso. Criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan.

El sistema debe permitir la verificación del grado de cumplimiento de ajuste entre lo previsto, cronograma y presupuesto; y, lo ejecutado; el nivel de avance es el camino recorrido hacia el logro de los objetivos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas para acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

En base a lo expuesto en los capítulos precedentes, se puede sintetizar las siguientes conclusiones y a través de las mismas demostrar la hipótesis planteada:

En lo que respecta a la reorganización territorial del Estado, de reconocimiento a la autonomía territorial, de impulso decidido a la descentralización, democratización de los gobiernos autónomos descentralizados, es sin duda el gran hito de la reestructuración del Estado. Por lo tanto, la transformación estructural se basa en:

- La Constitución de 2008 que ha logrado un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el Buen Vivir, y un Estado constitucional de derechos y justicia; determinando así la reorganización territorial del Estado y la recuperación de sus facultades esenciales como la planificación, distribución de recursos, rectoría, regulación y control.
- El Consejo Nacional de Competencias orientado a regular el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes, y la resolución en sede administrativa de conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.
- El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno en la administración de sus circunscripciones territoriales impulsa un nuevo modelo de desarrollo que busca no sólo alcanzar una mejor calidad de vida de la población, sino garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas para acceder a servicios y bienes públicos de excelencia.

En lo referente a la descentralización y transferencia de competencias, la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD”, señalan las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre los principales aspectos se tiene que:

- Con la actual Constitución se crean condiciones favorables para avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político. Por lo tanto, la descentralización se presenta en el país como un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que propende a brindar una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde esta se constituya en uno de los principales agentes del proceso.
- Los Gobiernos Parroquiales Rurales, a través de este nuevo texto constitucional, por primera vez se les asigna ocho competencias exclusivas y varias concurrentes, además de que posteriormente, podrán ser asignadas otras competencias adicionales o residuales, conforme lo considere en su debido momento el Consejo Nacional de Competencias.

Actualmente, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, lo cual les permite:

- Obtener un mejor desarrollo armónico del Estado, estimulando la autogestión de los sectores rurales, a través de una estructura básica administrativa, con asignaciones presupuestarias del Estado, para el cumplimiento de sus funciones.
- Capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales.

Sin embargo, dentro de este nuevo proceso de descentralización, se les presenta algunas limitaciones:

- Intereses cortoplacistas que hacen del tema un argumento político electoral, así como las debilidades técnicas, administrativas y financieras, que complican el proceso por la heterogeneidad que muestran los gobiernos parroquiales rurales, por ser el nivel de gobierno más nuevo, su desarrollo institucional es

incipiente y presenta menos avance que el de los gobiernos provinciales y municipales.

Realizado el diagnóstico institucional del Gobierno Parroquial de “La América”, del cantón Jipijapa, Provincia de Manabí, se evidencia que carece de instrumentos de gestión, entre los aspectos principales se tiene que:

- Presenta debilidades en torno a la administración pública y competencias determinadas en la Constitución, ya que la actual estructura organizacional del Gobierno Parroquial “La América”, no le permite asumir con eficacia el nuevo proceso de descentralización en temas administrativos y financieros, debido a que carece de talentos humanos cualificados, y de herramientas tecnológicas, que dificultan la inserción de esta institución en los procesos de descentralización establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.
- Es insuficiente el respaldo político a la formulación y aplicación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, lo cual no le permite la implementación de modelos de gestión, espacios de participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano, para el cumplimiento de la misión institucional y adaptación de un sistema de monitoreo que le permita controlar el proceso de ejecución de los planes, programas y proyectos y tomar las decisiones adecuadas y oportunas para el desarrollo territorial.

5.2 Recomendaciones

Siendo preponderante, el papel que deben cumplir los gobiernos parroquiales en este nuevo proceso de descentralización autonómica, se hace evidente las siguientes recomendaciones:

- El Gobierno Central dentro de sus competencias exclusivas debe elaborar y expedir políticas públicas, normativa, estándares y manuales de procedimiento; de abajo hacia arriba, respetando así la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, de tal manera que refleje sus particularidades en la planificación nacional.

- Es primordial fortalecer los niveles intermedios de gobierno, siendo trascendental para ello transferirles los recursos necesarios para la ejecución de las competencias establecidas en la Constitución para la administración de sus circunscripciones territoriales, garantizando así el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas para acceder a servicios y bienes públicos de excelencia.
- El Consejo Nacional de Competencias debe regularizar y normar la transferencia de competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, a fin de contribuir a la ejecución de las políticas, estrategias, planes y programas de fortalecimiento, capacitación, formación y asistencia técnica para este nivel de gobierno.
- El Consejo Nacional de Competencias, debe potenciar a la población rural para que se constituya en uno de los principales agentes del proceso de descentralización y mejorar la estructura y práctica de la gestión pública a través del gobierno parroquial rural, siendo fundamental que contribuya con las disposiciones determinadas en la Constitución 2008 a favor de estos niveles de gobierno, para que de manera progresiva y obligatoria los gobiernos parroquiales rurales asuman las ocho competencias exclusivas; y, poco a poco se les asigne varias concurrentes, adicionales o residuales, contribuyendo a un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político.
- Es menester que los demás niveles de gobierno provincial y municipal respeten y cumplan las normas constitucionales y legales vigentes en la Constitución y en la COOTAD, a fin de favorecer a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales para que dicten acuerdos y resoluciones y normas reglamentarias de carácter administrativo, en el marco de su jurisdicción territorial y que estas sean consideradas en las ordenanzas municipales y provinciales.
- El marco legal vigente que ampara a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, debe complementar con reformas que permitan la reestructuración financiera y administrativa del Estado, posibilitando una administración pública eficiente, descentralizada que planifique participativamente el manejo de los recursos que van a satisfacer con oportunidad las necesidades de las localidades y provincias, por tanto una

- efectiva descentralización fiscal es necesaria, para lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un papel preponderante.
- El Gobierno Parroquial “La América” debe cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en la Constitución de 2008 orientadas a un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el Buen Vivir, y un Estado constitucional de derechos y justicia; que le permita recuperar las facultades esenciales de la planificación, distribución de recursos, rectoría, regulación y control.
 - El Gobierno Parroquial “La América”, como persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; debe contar con una estructura administrativa y asignaciones presupuestarias suficientes que le permita realizar una gestión y autogestión a favor de los sectores rurales; y, cumplimiento idóneo de sus funciones. Por lo tanto, debe enfocar sus esfuerzos a la capacitación del talento humano y la adquisición de herramientas tecnológicas, de tal manera que le permita asumir con eficacia el nuevo proceso de descentralización en temas administrativos y financieros.
 - La demanda e incorporación de nuevas competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD, obliga al Gobierno Parroquial “La América” a un riguroso esfuerzo de autoexamen y de planificación estratégica, siendo esencial implementar el modelo de gestión propuesto, a fin de que los procesos institucionales que mantiene se ordenen y clasifiquen en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional; de tal manera que asuma la administración pública bajo un modelo de gestión administrativa.
 - Es fundamental que el Gobierno Parroquial “La América” se interrelacione con otras entidades públicas como el Banco de Desarrollo del Estado, el Banco de Fomento, el Ministerio de Telecomunicaciones, entre otras; a fin de acceder a los productos y servicios por ellas ofrecidas a fin de que, a su vez, se amplíe la dotación de servicios a los y las ciudadanos/ciudadanas rurales.
 - Para que el Gobierno Parroquial “La América” logre un proceso efectivo de seguimiento y evaluación de los planes, debe implementar el sistema de monitoreo de la gestión, lo cual le permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución de los programas y proyectos y tomar con base en la información que se genere y analice, las decisiones adecuadas y oportunas

para el logro de los objetivos y metas del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, así como el plan de fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA - PROLOCAL, Plan de Desarrollo Local de la Junta Parroquial “La América”, 2002-2003
- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA – PROLOCAL - ASOJUPAR, Plan de Fortalecimiento Institucional, 2003
- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA – PROLOCAL – CONSEJO PROVINCIAL DE MANABI, Actualización del Plan de Desarrollo Local de la Junta Parroquial “La América”, 2007.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN- SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Quito - 2010.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador, Quito, Septiembre 2010.
- SENPLADES/PAD-MAE-CONCOPE, Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación, Memorias de la Jornada Organizada por Eco Ciencia. Quito, 21 de Septiembre de 2007.
- DE LEUS TOMAS, LEENDERS TOM, Considerando Territorio WOB, Quito, 2009.
- LAUTARO OJEDA SEGOVIA. Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización. Quito – Julio 2001.
- OSWALDO HURTADO Y MARTIN COSTA, Descentralización y Gobiernos Municipales. Seminario organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo – CORDES y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado – PDM . del 12 al 14 de Julio de 1993. Quito – Ecuador.
- JOSÉ BOLÍVAR CASTILLO VIVANCO, Descentralización y Régimen Municipal. Quito, 1994.
- JOSÉ BOLÍVAR CASTILLO V., Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo, 2da. Edición, 1997.
- LILY AGUIRRE, El Régimen de Competencias en el Ecuador: Enfoque Especial en los Gobiernos Locales

- GUSTAVO ORTIZ HIDALGO, El Nuevo Sistema de Descentralización en la Constitución de la República, Loja – Septiembre 2009.
- DR. JOSÉ SUING NAGUA, Derecho Municipal y Legislación Ambiental, Primera edición, Loja – Junio 2009.
- LUIS VERDESOTO CUSTODE, ¿QUIÉN HACE QUÉ EN EL TERRITORIO? Proyecto PRO-ODM, AECI, CONCOPE; Quito; Ecuador; 2006.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 06 de Marzo de 1945
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1946
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 25 de Mayo de 1967
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE; DECRETO SUPREMO 000, REGISTRO OFICIAL 800, 27 de Marzo de 1979
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE; DECRETO LEGISLATIVO NO. 000; RO/1, 11 de Agosto de 1998
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE; R.O NO. 449, 20 de Octubre de 2008.
- WIKIPEDIA. ESTADO UNITARIO, (en línea), disponible en:<http://es.wikipedia.org/>
- FABIZZ, FORMAS DE ESTADO; (en línea), disponible en: <http://lapqfabizz.blogspot.com>
- RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES; “ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO”; [en línea] disponible en:<http://aceproject.org/>
- GUSTAVO ORTIZ HIDALGO, El Nuevo Sistema de Descentralización en la Constitución de la República.
- RODRIGO BORJA, Descentralización y Autonomía en el Ecuador
- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, Ley No. 50, Registro Oficial No. 349, 31-DIC-199
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Facultad de Estudios Superiores Campus Aragón, “La Competencia de la Autoridad” disponible en línea <http://html.rincondelvago.com>.

- CONGRESO NACIONAL, Ley Especial de Descentralización del Estado, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997
- FRANCISCO JAVIER ARZE – JORGE MARTÍNEZ VÁSQUEZ; “Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”; Marzo 2003
- CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD), Registro Oficial 303, 19 de Octubre de 2010.
- CODIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPFP), Registro Oficial 306, 22 de Octubre de 2010
- R. BAÑOS, Manual Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da. Edición; México D.F, 2000
- JONAS FRANK, Competencias, ¿Qué descentralizar?, un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador, CONAM/GTZ, Quito 2001
- FERNANDO CARRIÓN M., compilador; “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”; 1ra. Edición; 2007
- GLADYS CAMACHO CEPEDA; “La Participación Ciudadana en la Administración Pública”; Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaiso, XVIII (1997); Pág. 378
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., “Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa” en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Civitas, Madrid, 1989
- SERGIO GARCÍA RUANO; Tesis: “Modelo Operativo Anual para la Gestión de las Municipalidades del Departamento de El Progreso, según ordenamiento jurídico vigente”, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007

ANEXO

1. TEMA

SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA-PROVINCIA DE MANABÍ PREVIO LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

2. Problemática

En la Constitución de la República del Ecuador, en el Título I: Elementos Constitutivos del Estado, Capítulo Primero: Principios fundamentales del **Art. 3, numeral 6)**, se determina que son deberes primordiales del Estado: Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es el encargado de regular la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias; el mismo que incorpora los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que reciban los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.

Frente al desmantelamiento del Estado, impulsado durante los últimos veinte años, se hace fundamental recuperarlo para la ciudadanía. De ahí que el nuevo modelo político fortalece al Estado Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

La Junta Parroquial Rural es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, a través del cual se recogen las demandas sociales más sentidas de la comunidad, para generar respuestas concretas, impulsando procesos sostenibles, equitativos de desarrollo local. Este proceso administrativo se evidencia en la conformación de

799 Juntas Parroquiales en el Ecuador, de las cuales 53 pertenecen a la Provincia de Manabí.

Al plantear la descentralización como modelo de gestión del Estado, se hace imprescindible que las Juntas Parroquiales cuenten con procedimientos claros que permitan mejorar la gestión de los servicios y acercarlos a los ciudadanos. En este sentido es importante que el Gobierno Nacional cumpla con la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, aportando a que las Juntas Parroquiales Rurales cuenten con los respectivos talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos, para llevar a cabo una gestión de calidad.

A través del fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos se asegura el ejercicio de la descentralización, orientada a impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, con lo que se garantiza la realización del buen vivir, la equidad interterritorial, los niveles de calidad de vida, el ejercicio de los derechos de participación; acercando de esta manera la administración a la ciudadanía.

En este contexto, el Gobierno Parroquial “La América” del Cantón Jipijapa, como muchos otros GADs parroquiales, presenta serias deficiencias que le van a dificultar asumir este nuevo reto: el de desempeñarse como gobierno autónomo descentralizado. En general, se constata limitaciones en la presencia de talentos humanos capaces, y suficientes recursos financieros, materiales y tecnológicos, todos ellos necesarios para asumir las competencias ya asignadas por la misma Constitución y aquellas otras que pueden ser transferidas más adelante.

De lo expuesto se desprende que la prioridad en los momentos actuales es el fortalecimiento de las capacidades de los actores de este nivel de gobierno y la construcción de nuevas capacidades para el ejercicio de sus nuevos roles. Y, desde esta perspectiva, los fundamentos para el desarrollo de estas capacidades locales están dados por los mandatos de la nueva Constitución pero también del conjunto de leyes que se está formulando y de aquellas otras que están en proceso. Son particularmente importantes: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y su reglamento, la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de Aguas (en preparación), entre las más relevantes. El contenido de estos instrumentos resultan las mejores pautas para

organizar, sobre todo, los procesos de capacitación a quienes desempeñan las funciones de gobernantes de los territorios locales.

3. Justificación

Las políticas de descentralización, desde hace más de 10 años, han sido la prioridad de los diferentes gobiernos; sin embargo, la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados no se ha dado en la práctica, en particular, aquellas competencias relacionadas con el desarrollo rural. Para corregir esta suerte de frustraciones, la Constitución del 2008 establece un nuevo modelo de descentralización y una serie de reformas con respecto al financiamiento de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Y, para instrumentar estas transformaciones, una de las herramientas esenciales es la planificación. Hoy los GAD deben comenzar por formular sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial tomando en consideración varios condicionantes, entre los que se destacan: una auténtica participación ciudadana que permita recoger las reales dificultades y potencialidades de los actores locales; un gran nivel de articulaciones horizontales y verticales con los otros niveles de gobierno; la mejor de las articulaciones con el Plan Nacional del Buen Vivir, entre otras cuestiones. Los aspectos señalados, entre otros, van a ser, a su vez, pautas para precisar el desempeño de las diferentes competencias por niveles. Es importante en este proceso, destacar los esfuerzos realizados por los Consejos Provinciales y Municipios para promover el desarrollo rural; en muchos casos implementando procesos de planificación participativa y concertada. Los Consejos Provinciales tienen el mandato de trabajar el área rural, y con el apoyo de CONCOPE están fortaleciéndose para ser “Gobiernos Intermedios”; este rol está en proceso de construcción y será de importancia estratégica en el restablecimiento de la gobernabilidad, la promoción del Desarrollo Económico Rural, la competitividad sustentable y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

El Art. 238 de la Constitución estipula que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos

descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 8 determina la facultad normativa de los Gobiernos Parroquiales Rurales en sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los concejos regionales, concejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales. Por otra parte, el capítulo IV Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquia Rural, establece la naturaleza jurídica, sede y funciones que debe implementar una Junta Parroquial como “La América”.

A partir de las reflexiones expuestas, se ha formulado esta propuesta de estudio que, en esencia, busca aportar a los esfuerzos del Gobierno Nacional en la construcción de una nueva estructura de Estado, más eficiente y descentralizada, en la cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados asuman un rol de facilitadores del desarrollo económico rural, con mecanismos e instrumentos eficientes, en cuyo diseño participen activamente todos los actores que intervienen en el desarrollo económico rural.

Con el proceso de descentralización, se pretende un proceso de desarrollo, localizado a nivel rural, en Municipios y Juntas Parroquiales. Se trata de superar aquellas prácticas en las que la gestión del desarrollo se encargaba a instituciones muy distantes de las realidades locales. En este sentido, la descentralización es el complemento necesario al éxito de desarrollo territorial desde un enfoque de demanda que emerge de las comunidades locales y parroquias, converge en los municipios y se expresa a nivel nacional a través de los gobiernos provinciales. Este enfoque es alternativo al enfoque de oferta, que deriva de instituciones centralizadas que tienen una limitación real en el conocimiento e interpretación de las demandas sociales, sin embargo estarán alineadas a las políticas, objetivos y metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Junta Parroquial “La América” se fortalecerá respetando el marco legal ecuatoriano, aportando a las dinámicas locales y nacionales y a la construcción de un proceso concertado de política pública para el desarrollo rural. Esto implica, una armonización de acciones entre niveles de gobierno y una mejor articulación y coordinación entre de diferentes actores.

Para la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Art. 42 establece cuales son los contenidos mínimos que deben considerarse en la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los mismos que deberán estar en concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial deberán considerar, al menos los siguientes componentes y momentos:

- 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 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 plazo, 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.

La articulación e implementación del “Modelo de Gestión por Resultados” en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es una de las principales prioridades que se deben considerar en la elaboración de la planificación e innovación de las metodologías en la gestión institucional en los territorios.

Entre los argumentos esgrimidos para proceder con la implementación de un Modelo de Gestión por Resultados se destaca la transferencia de los recursos económicos desde el Gobierno Central a los diferentes Niveles de Gobierno en función de tres indicadores: esfuerzo administrativo – fiscal; cumplimiento de los planes de desarrollo; y, mejoramiento de los niveles de vida. La orientación del gasto público será en razón de la calidad de la inversión y no en la cantidad por obra a ejecutarse.

En el diseño de la política pública, el moderno sistema administrativo – financiero será considerado como eje transversal, por lo que se estima conveniente realizar la armonización de conceptos, tecnologías y procesos para optimizar la gestión pública.

La Gestión por Resultados es un tema que no ha recibido la suficiente atención en el Ecuador y por lo tanto tendrá que empezar por diseñarse una normatividad acorde con los mandatos constitucionales y las disposiciones legales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán implementar esta iniciativa, que corresponde a una corriente de modernización de la gestión de las entidades públicas.

El fortalecimiento de la Junta Parroquial “La América”, va a contribuir en esta armonización nacional para atender al área rural, insertarse en los propios esfuerzos nacionales y locales; y aportar con su accionar a consolidar esfuerzos ahora en proceso, de los Consejos provinciales por ser los gobiernos intermedios, que

garantizan un desarrollo más equitativo y solidario y de los ministerios por ser los responsables de la aplicación de las políticas sectoriales.

Se pretende fortalecer a la Junta Parroquial “La América” con la construcción de una arquitectura institucional apropiada que permita apoyar el desarrollo de las economías rurales, con la implementación de un sistema de gestión financiera y administrativa; planificación y presupuesto participativo; formulación y seguimiento de proyectos apropiados para estimulación del desarrollo económico.

4. Objetivos:

Objetivo General:

Analizar la situación actual institucional del Gobierno Parroquial de “La América” del cantón Jipijapa, Provincia de Manabí como mecanismo de inserción en los procesos de descentralización establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Objetivos Específicos:

- Realizar un diagnóstico institucional del Gobierno Parroquial de “La América”, para identificar las debilidades y potencialidades en torno a la administración pública y a los roles explicitados en la Constitución.
- Diseñar el nuevo Modelo de Gestión del Gobierno Parroquial Rural “La América”, con sus respectivos instrumentos, con el propósito de reorganizar las acciones bajo su responsabilidad.
- Diseñar un plan de capacitación orientado a la construcción de nuevas capacidades necesarias para la gerencia social y el buen gobierno del GAD “La América”

5. Hipótesis

• Marco Teórico y Planteamiento de Hipótesis del Trabajo

El Marco Teórico básicamente son los artículos de la nueva Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, que hacen relación a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y también se señala el contenido del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización – COOTAD”, el cual establece un proceso para la descentralización y transferencia de competencias progresivo, de hasta ocho años, hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que será liderado por el Consejo Nacional de Competencias, quien, apoyando en las comisiones técnicas de costeo, cuantificara los recursos necesarios para que dicho proceso de cumpla.

El Ecuador ha emprendido un proceso ambicioso de reorganización territorial del Estado, de reconocimiento a la autonomía territorial, de impulso decidido a la descentralización, democratización de los gobiernos autónomos descentralizados, y de la construcción de un Estado plurinacional. El gran hito de este de reestructuración del Estado es, sin duda, la transformación estructural que establece la Constitución.

El texto constitucional aprobado recoge puntos fundamentales de acuerdo entre los distintos actores involucrados en la temática, así como otras importantes demandas planteadas por varias provincias y ciudades respecto a la autonomía, las necesidades de consolidación institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, los planteamientos de un Estado plurinacional de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, y reivindicaciones de los sectores rurales y de las juntas parroquiales rurales, etc.

En esta dirección, la Constitución define transformaciones fundamentales que innovan sustancialmente los principios y el marco de organización territorial del Estado, la estructura de los gobiernos autónomos descentralizados, las características del proceso de descentralización y las disposiciones relativas a los recursos económicos de estos gobiernos.

A lo largo de las últimas dos décadas, el Estado ecuatoriano ha visto sustancialmente afectados sus roles de planificación, regulación y control democrático de los procesos sociales, productivos, financieros, etc. Las reformas aplicadas en esos años intentaron liberalizar y flexibilizar las esferas económicas, comerciales, laborales, etc.; para dejar en manos del mercado la orientación e impulso de las dinámicas de desarrollo nacional.

Dentro de ese marco general, la agenda de descentralización y autonomía planteada en los años noventa conjugaba una doble faceta: la de una dinámica

de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, reduciendo las funciones del Estado central a unas de carácter mínimo, y la de un impulso de la globalización, con la apertura y liberalización de los mercados comerciales y financieros internacionales.

Ante los negativos resultados de la aplicación de este modelo en el campo económico, social y político, el Ecuador ha emprendido una recuperación de los roles efectivos estatales, necesarios para impulsar el desarrollo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos. El tipo de descentralización y autonomía dentro de este proceso de reforma del Estado está íntimamente ligado al modo de desarrollo, es decir, a los roles y relaciones que se les atribuye al Estado, a la sociedad, al mercado y a la naturaleza.

La renovación institucional y democrática emprendida por el Ecuador desde el 2007 asumió el reto de consolidar un nuevo Estado, fortalecido y democrático, a través de los procesos de descentralización.

El proceso de reforma del Estado incluye también una agenda sustantiva para democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institucionalidad pública. Por ello, para acercar el Estado al ciudadano e impulsar la efectividad de las acciones de gobierno, son ejes fundamentales de la reforma estatal el impulso a los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana. En ese sentido, constituye un imperativo democratizar toda la institucionalidad estatal, en especial de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante la incorporación de efectivos y amplios mecanismos de participación y control social.

Es preciso abandonar la falsa dicotomía que plantea que la autonomía y la descentralización suponen necesariamente un debilitamiento y una desarticulación del Estado y, de que, a la vez, el fortalecimiento de un aparato estatal eficaz, inteligente y articulado, implica de manera ineludible menores niveles de autonomía y descentralización.

El florecimiento de la autonomía y la descentralización debe implicar, per se, una consolidación de los poderes y de la institucionalidad estatal seccional, debidamente articulada a un sólido y efectivo gobierno central desconcentrado.

Aquello se combina con la necesidad de generar en todos los niveles de gobierno un Estado eficaz y democrático donde los gobiernos locales gocen del mayor grado de autonomía y descentralización política, administrativa y financiera.

Esta descentralización y autonomía efectiva supone un esquema ordenado de asignación de competencias, con base en el cual cada uno de los niveles de gobierno, debidamente articulados y engranados en conjunto, impulse un modelo de Estado inteligente e integrado, encaminado a lograr el bienestar colectivo. Es imprescindible vincular el proceso de descentralización y autonomía a la dinámica de desarrollo local y nacional como las dos caras de una misma moneda, para lograr un desarrollo territorial equilibrado, que, mediante la gestión coordinada de todos los niveles de gobierno, consolide distintos polos territoriales de impulso de la nación.

Un decidido aliento a la autonomía y a la descentralización debe enmarcarse en los principios de igualdad y solidaridad; y poner atención especial en atender las demandas y reivindicaciones de los territorios con menores capacidades y oportunidades, en particular de los sectores rurales y urbanos marginales.

El proceso de descentralización y autonomía debe conjugarse en una amplia visión integral de una reforma democrática del Estado que articule:

- a) la necesidad de acercar y democratizar el Estado, fortaleciendo la dimensión pública de cada uno sus niveles de gobierno, a través de la participación, la transparencia, rendición de cuentas y el control social;
- b) la reforma de la institucionalidad de las funciones del Estado y del sistema político que conecte la representación política a la ciudadanía y que, a la vez, establezca una adecuada articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las distintas funciones del Estado;
- c) un profundo rediseño institucional el Estado, en la búsqueda de la recuperación en su rol regulador y planificador, que coloque los necesarios controles y direccionamientos al mercado y la economía para que operen en función de la sociedad,
- d) articular un sistema nacional de planificación participativa que integre de manera coordinada la acción autónoma de los gobiernos descentralizados.

A continuación se señalan los aspectos más relevantes para esta investigación y propuesta, es decir aquellos que como se señaló anteriormente se vuelven el fundamento, tanto del conocimiento de la realidad local como de la preparación de propuestas que respondan a esa realidad en armonía con las políticas nacionales. De alguna manera, se trata de ubicar las orientaciones que nos van a permitir territorializar las políticas nacionales.

El **Art. 240** de la Constitución de la República del Ecuador, determina que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Según el **Art. 267** de la Constitución establece que los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

- Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
- 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.
- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

- Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD”, establece un proceso para la descentralización y transferencia de competencias progresivo, de hasta ocho años, hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) el mismo que será liderado por el Consejo Nacional de Competencias, quien apoyado en la Comisiones Técnicas de Costeo de Competencias, considerará los respectivos mecanismos de distribución para determinar los recursos a transferir en el ejercicio de las nuevas competencias. Las afectaciones presupuestarias de caja que no afecten la programación y formulación del ejercicio fiscal correspondiente se hará de manera inmediata de acuerdo a lo programado, los recursos necesarios adicionales a lo programado serán incorporados de manera progresiva en los siguientes ejercicios fiscales, en la perspectiva de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD en su Art. 192, establece que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida;

esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la COOTAD una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.

Hipótesis

El Gobierno Parroquial Rural de “La América” del cantón Jipijapa, Provincia de Manabí, carece de instrumentos de gestión, de talentos humanos cualificados, y de herramientas tecnológicas, entre otros aspectos; que dificultan la inserción de esta institución en los procesos de descentralización establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

- **Metodología y Plan de Trabajo**

Se desarrollarán reuniones de trabajo y talleres con las autoridades elegidas democráticamente y funcionarios del Gobierno Parroquial Rural “La América” del presente período, con quienes se analizará en detalle las normas, reglamentos y demás instrumentos legales vigentes que tienen que ver con los procesos de descentralización y autonomía, así como los nuevos roles que deben cumplir y hacer cumplir en su territorio. Se estudiarán las fortalezas y debilidades institucionales, su capacidad productiva, y las ventajas comparativas en cuanto a oferta de productos y servicios en el área de su competencia.

De manera particular se aplicarán entrevistas a cada uno de los miembros y funcionarios del Gobierno Parroquial.

Con la información que se recabe de los actores locales se trabajará en el análisis de la situación en cuanto al fortalecimiento de las capacidades locales para enfrentar cuestiones como: la identificación de aliados, relacionamientos, formulación y gestión de proyectos de acuerdo a las normas nacionales de planificación, construcción del tejido social, comunicación interna y externa, que permitirá identificar las fortalezas y debilidades. Como parte integral del proceso de

innovación participativa se desarrollarán esquemas de fortalecimiento administrativo y gerencial. Este proceso incluye herramientas de capacitación en diferentes disciplinas entre las que se priorizarán las requeridas por la contabilidad, así como para la implementación de programas contables y otros recursos logísticos informáticos (equipo de cómputo, línea telefónica, conexión de Internet).

Se aspira a iniciar la implementación de un proceso de acompañamiento constante y capacitación específica, a partir de la identificación de las necesidades del Gobierno parroquial.

Mediante el trabajo conjunto se identificarán los nudos críticos donde los responsables de llevar adelante este proceso, tendrán la oportunidad de validar y socializar la nueva propuesta de fortalecimiento institucional con la población rural de La América, mediante el uso de simulaciones, guías y un sistema de talleres acompañados por tutorías que facilitarán el trabajo y el resultado final de la formulación e implementación de los instrumentos de gestión administrativa y financiera del Gobierno Parroquial Rural “La América”.

Entre los recursos necesarios para su aplicación, se contará con los siguientes recursos:

Humanos: conformado por un equipo de facilitadores externos en las áreas económica y administrativa, así como en los aspectos legales y jurídicos.

Didácticos: Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, guías de manejo contable, guías desarrollo de fortalecimiento institucional, guías y material de trabajo para la formulación participativa de proyectos, guías y material de trabajo para la formulación participativa de planes de negocios. Un curso en modalidad en Gerencia Social y Cambio Organizacional. Otros eventos en el área financiera. También se trabajará con fuentes de consulta permanente sobre temas relacionados con el fortalecimiento institucional en temas de autonomía administrativa y financiera.

6. Sumario o Esquema de Contenidos

CAPITULO I

CONTEXTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GAD's

1.1. Organización Político Administrativa del Territorio

- 1.1.1 Antecedentes históricos de la Estructura Espacial del Estado Ecuatoriano
- 1.1.2. Niveles de organización territorial
- 1.1.3. Los gobiernos autónomos descentralizados

1.2 La Descentralización

- 1.2.1 Conceptualización
- 1.2.2 Actores de la descentralización.
- 1.2.3 Problemas básicos para la ejecución de la descentralización.
- 1.2.4 Criterios y alternativas para la asignación de competencias.

1.3 Institucionalidad del Sistema Nacional de Competencias en el marco de la Descentralización.

CAPITULO II

REGIMEN DE COMPETENCIAS EN EL ECUADOR: ENFOQUE ESPECIAL EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

2.1 Proceso Histórico

2.2 Sectores del Sistema Nacional de Competencias

- 2.2.1 Sectores privativos
- 2.2.2 Sectores estratégicos
- 2.2.3 Sectores comunes

2.3 Clases de competencias establecidas en la Constitución 2008 y COOTAD.

- 2.3.1 Exclusivas
- 2.3.2 Concurrentes

2.3.3 Adicionales

2.3.4 Residuales

2.4 Delimitación de Competencias entre los niveles de Gobierno.

2.4.1 Competencias del Estado Central

2.4.2 Competencias de los Gobiernos Regionales Autónomos

2.4.3 Competencias de los Gobiernos Provinciales

2.4.4 Competencias de los Gobiernos Municipales

2.4.5 Competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales

2.5 El Rol de los Gobiernos Parroquiales en el marco del COOTAD

2.6 Participación Ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

CAPITULO III

DIAGNÓSTICO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

3.1 Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”.

3.2 Uso de los instrumentos de gestión administrativa y financiera.

3.3 Manejo del marco jurídico de la descentralización y autonomía del Gobierno Parroquial Rural “La América”.

3.4 Plan de Gestión:

3.4.1 Ejecución del Plan de Fortalecimiento Institucional.

3.4.2 Ejecución del Plan de Desarrollo Local.

3.4.3 Programas y Proyectos Prioritarios

3.4.4 Presupuesto y cronogramas de ejecución

3.4.5 Sistema de Seguimiento y Evaluación

3.4.6 Estrategia de promoción y difusión del plan

CAPITULO IV

PROPUESTA DEL NUEVO MODELO DE GESTION DEL GOBIERNO PARROQUIAL “LA AMÉRICA”

4.1 Reforma de la Estructura Administrativa y Financiera del Gobierno Parroquial “La América”.

4.2 Nuevos roles de los miembros del Gobierno Parroquial “La América”

4.3 Estructuración de los Procesos de Planificación:

4.3.1 Plan de Fortalecimiento Institucional

4.3.2 Plan Plurianual

4.3.3 Plan Operativo Anual (POA) – Presupuesto

4.4 Innovación de Procesos identificados como prioritarios en el Plan de Fortalecimiento Institucional y el Plan de Desarrollo Local, rediseñados.

4.5 Nuevo Modelo de Gestión

4.5.1 Procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados.

4.6 Compromisos de resultados del plan de gestión

4.7 Implementación del Sistema de monitoreo de la gestión

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Bibliografía

- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA - PROLOCAL, Plan de Desarrollo Local de la Junta Parroquial “La América”, 2002-2003

- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA – PROLOCAL - ASOJUPAR, Plan de Fortalecimiento Institucional, 2003
- GOBIERNO PARROQUIAL DE “LA AMÉRICA” DEL CANTÓN JIPIJAPA – PROLOCAL – CONSEJO PROVINCIAL DE MANABI, Actualización del Plan de Desarrollo Local de la Junta Parroquial “La América”, 2007.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN- SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Quito - 2010.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador, Quito, Septiembre 2010.
- SENPLADES/PAD-MAE-CONCOPE, Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación, Memorias de la Jornada Organizada por EcoCiencia. Quito, 21 de Septiembre de 2007.
- DE LEUS TOMAS, LEENDERS TOM, Considerando Territorio WOB, Quito, 2009.
- LAUTARO OJEDA SEGOVIA. Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización. Quito – Julio 2001.
- OSWALDO HURTADO Y MARTIN COSTA, Descentralización y Gobiernos Municipales. Seminario organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo – CORDES y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado – PDM . del 12 al 14 de Julio de 1993. Quito – Ecuador.
- JOSÉ BOLÍVAR CASTILLO VIVANCO, Descentralización y Régimen Municipal. Quito, 1994.
- JOSÉ BOLÍVAR CASTILLO V., Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo, 2da. Edición, 1997.

- LILY AGUIRRE, El Régimen de Competencias en el Ecuador: Enfoque Especial en los Gobiernos Locales
- GUSTAVO ORTIZ HIDALGO, El Nuevo Sistema de Descentralización en la Constitución de la República, Loja – Septiembre 2009.
- DR. JOSÉ SUING NAGUA, Derecho Municipal y Legislación Ambiental, Primera edición, Loja – Junio 2009.