



# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

*La Universidad Católica de Loja*

## ÁREA ADMINISTRATIVA

TITULACIÓN DE ECONOMISTA

**“Articulación Multinivel y Ordenamiento Territorial en el Ecuador.  
Período 2013-2014”**

TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN

**AUTOR:** Gaona Albito, Alexis Polibio

**DIRECTOR:** Izquierdo Montoya, Gonzalo Leonardo, Ec.

LOJA-ECUADOR

2014

## APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN

Economista.

Gonzalo Leonardo Izquierdo Montoya.

### DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo, denominado “**Articulación Multinivel y Ordenamiento Territorial en el Ecuador. Período 2013-2014**” realizado por el profesional en formación: Alexis Polibio Gaona Albitto; ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, 07 de Septiembre de 2014

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo Alexis Polibio Gaona Albito, declaro ser autor del trabajo del trabajo de fin de titulación: “Articulación Multinivel y Ordenamiento Territorial en el Ecuador. Período 2013-2014”, de la Titulación de Economista, siendo Izquierdo Montoya Gonzalo Leonardo director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

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

f).....

Autor: Alexis Polibio Gaona Albito

Cédula: 1104209026

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mi familia, de manera especial a mi madre y padre; en agradecimiento a su lucha diaria por vernos felices.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la UTPL y sus docentes; a las compañeras/os de Titulación, con quienes hemos compartido gratos momentos durante la vida universitaria; y en general a quienes me han acompañado en este proceso de formación, tanto en las aulas como fuera de ellas. Expreso un agradecimiento especial al Econ. Leonardo Izquierdo, Director de este trabajo; así como al Econ. Ronny Correa y Econ. Diego García, por contribuir con su dirección y aportes valiosos en el desarrollo de esta investigación.

## INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA .....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN .....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA .....	iv
AGRADECIMIENTO .....	v
INDICE DE CONTENIDOS .....	vi
INDICE DE FIGURAS.....	viii
INDICE DE TABLAS.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I.....	5
MARCO CONCEPTUAL .....	5
1. Elementos teóricos de la investigación .....	6
1.1 Gobernanza multinivel .....	8
1.2 Articulación Intergubernamental .....	10
1.3 Descentralización .....	14
1.4 Desconcentración Administrativa.....	16
1.5 Ordenamiento territorial.....	17
1.6 Planificación territorial.....	18
1.7 Experiencias internacionales en descentralización y articulación multinivel .....	19
1.7.1 Chile.....	20
1.7.2 Colombia.....	21
1.7.3 España .....	22
CAPITULO II.....	23
ARTICULACIÓN MULTINIVEL Y OT EN EL ECUADOR .....	23
2. Antecedentes y situación actual.....	24
2.1 La descentralización en el periodo 1998 .....	24
2.2 Nuevo Modelo de Descentralización: La Constitución de Montecristi del 2008...	27
2.3 Construcción del gobierno multinivel en Ecuador .....	30
2.4 La organización político-administrativa del Ecuador.....	31
2.5 El marco jurídico institucional en la planificación territorial.....	35
2.6 La articulación multinivel y la planificación territorial: relación e incidencia. ....	42

2.6.1	Niveles administrativos de planificación estatal.....	45
2.6.2	Niveles de Gobierno Autónomos y de Régimen especial.....	47
2.7	Instrumentos para la planificación del desarrollo y el OT .....	48
2.7.1	Plan Nacional de Desarrollo “Buen Vivir” .....	49
2.7.2	Plan Nacional de Descentralización .....	50
2.7.3	Planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	51
2.7.4	Planes de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	52
2.7.5	Interrelaciones, concordancias y correspondencia entre Planes de desarrollo y de Ordenamiento territorial .....	53
CAPITULO III.....		55
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....		55
3.	Marco teórico y descripción metodológica .....	56
3.1	Marco teórico.....	56
3.2	Descripción metodológica .....	56
3.3	Primera parte: matrices de competencias exclusivas.....	58
3.4	Segunda parte: matriz de facultades y roles de los GAD .....	63
3.4.1	Competencias concurrentes .....	67
3.4.2	Competencias con necesidad de articulación multinivel .....	71
3.4.3	Grado de participación absoluta y relativa .....	75
CAPITULO IV .....		88
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....		88
4.	Exposición y discusión de resultados.....	89
4.1	Resultados.....	89
4.1.1	Articulación vertical .....	89
4.1.2	Articulación horizontal.....	93
4.1.3	Concentración de funciones, roles y facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	94
4.2	Discusión de resultados .....	95
CONCLUSIONES .....		99
BIBLIOGRAFÍA.....		101

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Articulación vertical y horizontal .....	11
Figura 2: Articulación de políticas públicas .....	14
Figura 3: Comparativa Constitución de 1998 y Constitución de 2008 .....	29
Figura 4: Relaciones institucionalizadas y relaciones no institucionalizadas .....	31
Figura 5: Regiones naturales del Ecuador .....	32
Figura 6: Provincias del Ecuador .....	34
Figura 7: Zonas administrativas de planificación.....	35
Figura 8: Modelos de Gestión diferenciados .....	41
Figura 9: Desconcentración y descentralización .....	45
Grafico 10: Articulación de planes territoriales .....	54
Figura 11: Descripción metodológica .....	58
Figura 12: Niveles de planificación.....	62
Figura 13: Complementariedad de competencias exclusivas entre niveles de gobierno ..	63
Figura 14: Gráfico de barras jerárquico según el porcentaje de necesidad de coordinación multinivel.....	67
Figura 15: Gráfica sobre el grado de participación absoluta de los GADs.....	75
Figura 16: Gráfico sobre la participación relativa de los GADs.....	76

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Superficie (km <sup>2</sup> ) regiones naturales del Ecuador.....	32
Tabla 2: Modelo de Gestión por cada GADs metropolitanos y municipales. ....	42
Tabla 3: Información geográfica y administrativa de las zonas de planificación. ....	46
Tabla 4: Niveles de gobierno .....	48
Tabla 5: Sectores privados y sectores estratégicos.....	59
Tabla 6: Competencias exclusivas del GAD Cantonal .....	60
Tabla 7: Competencias exclusivas territoriales .....	61
Tabla 8: Competencias exclusivas de un nivel de gobierno .....	61
Tabla 9: Matriz de facultades .....	64
Tabla 10: Competencias con necesidad de articulación multinivel.....	66
Tabla 11: Matriz de diferenciación funcional sobre el Fomento de Actividades Productivas y Agropecuarias.....	68
Tabla 12: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de Gestión Ambiental....	70
Tabla 13: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de Riego.....	72
Tabla 14: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de Cuencas Hidrográficas .....	73
Tabla 15: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de seguridad alimentaria .....	74
Tabla 16: Relación entre competencias exclusivas y concurrentes.....	90

## RESUMEN EJECUTIVO

El Ecuador en un periodo de tiempo relativamente corto (2007-2013) ha sufrido importantes cambios a raíz de la aprobación de la nueva Carta Constitucional (2008). Entre ellas, destacan la descentralización o implementación del régimen autonómico y la apuesta por el “Buen Vivir” o Sumak kawsay<sup>1</sup>. Sin embargo, la creación de los Gobiernos Autónomos descentralizados (GADs) no está exenta de complejidades por lo que es necesario evaluar el diseño competencial en la asignación de competencias exclusivas y/o funciones compartidas. Para ello se realizó una matriz de institucionalidad múltiple con el objeto de evaluar la superposición de competencias así como aquellas que requieren de mayor necesidad de articulación -horizontal y vertical- entre GADs. En este sentido, se ha constatado la no existencia de superposición de competencias exclusivas ni de funciones; y dos problemáticas más: (i) la ambigua conceptualización de “exclusividad”, y (ii) la mayor necesidad de coordinación multinivel en cinco competencias.

**PALABRAS CLAVE:** articulación multinivel; ordenamiento territorial; planificación; COOTAD; competencias.

---

<sup>1</sup> Locución del quichua ecuatoriano que expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena. (Gallegos, 2014)

## **ABSTRACT**

Ecuador in a relatively short time (2007-2013) has performed significant changes following the adoption of the new Constitution (2008). These projects include the implementation of decentralization or autonomy regime and the commitment to the "Buen Vivir" or Sumak Kawsay. However, the creation of decentralized autonomous governments (GADs) has its own complexities so it is necessary to evaluate the design competence in assigning exclusive competencies. This multi-institutional matrix was performed in order to assess overlap and the competencies that require greater need for articulation -horizontal and vertically- between GADs. In this sense, the investigation has tested that does not exist overlap in exclusive competencies or overlapping of functions between them; and three issues related to the COOTAD's competence engineering: (i) the ambiguous conceptualization of "exclusivity", (ii) the multilevel coordination in five competencies and (iii) the complexity of the same, that is, over 140 functions and roles for a regime of only 20 competencies.

**KEY WORDS:** Multi-articulation; land use planning; planning; COOTAD; competencies.

## INTRODUCCIÓN

El Ecuador a partir de la aprobación de la nueva Carta Magna (2008) ha sufrido importantes cambios en el plano económico, social y político. Entre otras cuestiones, destacan, la descentralización o implementación del régimen autonómico como el proceso de mayor relevancia en la historia del país; y la apuesta por la consecución del régimen del Buen Vivir o Sumak Kawsay (SK) a través de la Planificación<sup>2</sup> como principal instrumento.

Sin embargo, la transferencia de competencias exclusivas<sup>3</sup> y funciones desde el Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) no está exenta de complejidades y problemas propios de todo proceso de transformación -política e institucional- de las bases estatales en la reformulación de su papel y estructura.

Por tal motivo, es necesario prestar atención al diseño institucional en la asignación de competencias de los instrumentos encargados de tal tarea y que sostienen la implementación de las autonomías. Así, esta evaluación se realizara observando principalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y de forma secundaria el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), ambos aprobados en el año 2010. Por tanto, uno de los desafíos del COOTAD es la construcción de lo que se puede calificar como “ingeniería competencial” es decir, al diseño efectivo y eficiente en la designación de competencias y funciones -no superpuestas- de los gobiernos autónomos.

En este sentido, la hipótesis con la que se desarrolla este trabajo es que la principal dificultad que enfrenta el diseño competencial multinivel es la existencia de superposición, entendida como la asignación exclusiva de una competencia o compartimiento de funciones iguales entre dos o más niveles de gobierno. Supuesto, que de contrastarse en alguna o todas de ellas, derivaría en problemas en la toma de decisiones. Esto se evidenciaría en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en sus fases de planificación y aplicación de los mismos.

---

<sup>2</sup> La consecución del Buen Vivir posiciona a la Planificación como eje del desarrollo y garantía del Ordenamiento Territorial (OT) y con disposición de obligatoriedad y como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

<sup>3</sup> Una de las expresiones más radicales de cambio político e institucional que estableció la Constitución de Montecristi fue la asignación de competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno autónomos descentralizados.

A partir de lo anterior surge como eje central del trabajo, el estudio y evaluación de las competencias señaladas en el COOTAD para cada nivel de gobierno a escala regional. Para ello, primero se realizará un análisis descriptivo de las competencias para cada GAD -incluyendo al Gobierno Central-; segundo, se levanta una matriz institucional múltiple para determinar la superposición o no en la exclusividad de competencias así como que aquellas que requieren de mayor necesidad de coordinación multinivel; tercero, se realiza una matriz de diferenciación funcional para señalar la existencia o no de superposición de funciones entre las competencias que requieren de mayor coordinación multinivel.

De esta forma, la presente investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se exponen los principales elementos teóricos que sustentan la investigación, principalmente relacionando el papel de la articulación multinivel dentro del Gobierno Multinivel, el desarrollo endógeno y local, la descentralización, el Ordenamiento territorial y la planificación. El segundo capítulo caracteriza una breve reseña histórica sobre la descentralización y su evolución, hasta los logros alcanzados con la nueva constitución del 2008; así mismo, se describe la organización político-administrativa del país, los niveles de gobierno, y por último, los instrumentos de articulación basados en la planificación del desarrollo. En el tercer capítulo se expone la metodología empleada y se describen los principales resultados derivados del mismo, poniendo especial interés en las interrelaciones entre competencias exclusivas y concurrentes entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, en el capítulo cuarto, se evalúan y discuten los resultados.

## **CAPITULO I**

### **MARCO CONCEPTUAL**

## 1. Elementos teóricos de la investigación

La articulación multinivel es un instrumento de la gestión pública y se refiere a la forma de relacionarse entre distintos actores o instituciones público-privadas para la consecución de objetivos comunes (políticas públicas) dentro del marco de sus competencias. Es decir, involucra por un lado a los gobiernos subnacionales y, por el otro, a la sociedad civil (participación ciudadana) y entidades privadas (universidades, empresas y gremios, etc.). Cuando la relación es entre distintos niveles de gobierno, se denomina articulación vertical (central, regional y local) y cuando es entre actores civiles y gobiernos locales de un mismo nivel, se conoce como articulación horizontal.

Para poder entender mejor cuál es el papel de la articulación intergubernamental dentro de las políticas públicas, es preciso contextualizar su relación con los cambios políticos, económicos y sociales, que se han producido en los últimos cuarenta años.

Con esa premisa, en primer lugar, se parte de un hecho trascendental que es el fenómeno de la globalización, cuyo análisis se ha dividido en tres partes: (i) su relación con la economía; (ii) el estado y (iii) la sociedad.

De este modo, (i) respecto a la economía, brevemente señalar que la globalización acentuó los patrones de concentración de la producción y localización de la inversión a nivel mundial, rezagando y creando grandes asimetrías entre los países pobres y ricos, por ello era necesario volver la mira hacia lo local y promover lo que se comenzó a llamar como desarrollo económico endógeno.

Sobre el estado (ii): incentivar el desarrollo regional y local requería de una reformulación del papel del gobierno y en concreto, de desconcentrar sus funciones, delegándolas hacia los niveles de gobierno más próximos a la ciudadanía (subsidiariedad). Por ende, se iniciaron procesos de descentralización y cambios en la gestión pública, cuyo objetivo ahora era crear innovación en la organización y articulación del Estado. Es aquí donde la planificación estratégica territorial y el ordenamiento territorial cobran especial relevancia.

Por último, (iii) los efectos de la globalización sobre la sociedad se plasmaron en gran medida por lo que se conoció como la crisis de gobernabilidad de los años 70's. La crisis de gobernabilidad hacía alusión a la incapacidad de los gobiernos centrales de satisfacer todas las demandas sociales fruto de la globalización, creando inestabilidad económica, política y social. Estos problemas acentuaron (si es que no los iniciaron) los procesos de

descentralización y desconcentración de las competencias del estado hacia las instituciones regionales, locales y rurales. Entonces era necesario replantearse el papel del gobierno o del buen gobierno capaz de responder a la complejidad y diversidad de actores del nuevo orden mundial. Es así como nace el concepto de gobernanza<sup>4</sup> como solución a la crisis de gobernabilidad. En países con gobiernos multinivel se hizo hincapié en la gobernanza multinivel, términos que se desarrolla en los siguientes apartados.

Con la delegación de competencias, el desarrollo endógeno paso a ser el nuevo paradigma de desarrollo (Barquero, 2007). Así, se pasó de políticas públicas centralistas a políticas públicas territorializadas. El proceso de territorialización de las políticas públicas exigía involucrar a todos los actores sociales (legitimidad ciudadana) y gobiernos locales para lograr los objetivos del desarrollo.

Articular a todas las instancias de poder (gobiernos y actores) requería de una adecuada asignación de competencias administrativas, de grandes esfuerzos de coordinación, de una correcta planificación territorial y un adecuado diseño de ordenamiento territorial.

El segundo y último aspecto, es que estos procesos de cambio social y político, paralelamente iban acompañados de un viraje en el pensamiento económico desde una concepción cerrada de crecimiento económico hacia un enfoque multidimensional de desarrollo económico sustentable y desarrollo humano. Por tanto, los estados se erigieron con la bandera del desarrollo económico sustentable y desarrollo humano abandonando la noción de que crecimiento económico equivalía a desarrollo económico o que se traducía inmediatamente en bienestar de la población. Esta nueva visión se plasmó en los objetivos del milenio y en los planes de desarrollo de la mayoría de naciones. La articulación debe crear sinergias<sup>5</sup> entre las instituciones y actores para poder conquistar dichos ideales del desarrollo.

En resumen, el marco teórico de la articulación multinivel comprende primero el fenómeno de la globalización y su contraparte-la gobernanza multinivel-, segundo, el cambio de

---

<sup>4</sup> Con la aparición de la gobernanza unimos el lazo con la articulación y la gestión pública y en concreto de la "Nueva Gestión Pública" la cual se considera que impulsó el modelo de gobierno de la "nueva gobernanza", es decir, de aquel gobierno que pone énfasis en la evaluación y el rendimiento, y reduce el papel de los Estados (descentralización) aunque con una visión más positiva de los gobiernos como representación del interés colectivo y de su función como coordinador de la gobernanza -PETERS y PIERRE (2005, p. 50 y 51)-

<sup>5</sup> El término sinergia proviene del griego "synergo", que etimológicamente significa "trabajando en conjunto" para alcanzar objetivos con resultados mayores de los que se lograrían de forma individual. Involucra cooperación, sincronización y eficiencia.

concepción sobre el crecimiento económico hacia un desarrollo económico sustentable; tercero, el desarrollo endógeno y local como nuevo paradigma de desarrollo; cuarto, qué es la descentralización y qué es la desconcentración; y por último, el papel del ordenamiento territorial y la planificación estratégica territorial dentro de la articulación multinivel.

Al final, también, se hará un breve análisis sobre las experiencias de articulación Latinoamérica (Colombia, Chile, Argentina), Centroamérica y España, centrándonos de manera especial en sus modelos de descentralización e instrumentos de articulación.

## **1.1 Gobernanza multinivel**

El libro blanco sobre gobernanza<sup>6</sup> de la Comunidad Europea, señala que la concepción de gobernanza nace como respuesta a los problemas políticos de la década de los años sesenta y setenta (guerra fría, guerra de Vietnam, movimientos contracultura y auge de reivindicaciones sociales); periodo en el que la gobernabilidad<sup>7</sup> de las democracias occidentales empieza a debilitarse.

La tesis central de la gobernabilidad es que *las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de este para satisfacerlas han disminuido, lo que genera rechazo y frustración*. A menudo los gobiernos se ven incapaces de cumplir con las expectativas de quienes gobiernan, dando muestras de debilidad, inestabilidad o estado fallido. Por tanto la idea de gobernanza responde a una realidad de sociedad compleja y global que requiere de acciones combinadas entre diferentes actores de forma cooperativa o en redes para lograr los objetivos de desarrollo. En sí, la gobernanza ya hace referencia a la necesidad de articular a todo el espectro social, entidades públicas y privadas, y demás grupos de interés, para resolver el complejo sistema de demandas, intereses u objetivos entre grupos de poder.

El gobierno es uno de los actores, del cual dependen el resto (incluido el sector privado y no necesariamente bajo sus órdenes). Es así como la gobernanza adquiere la connotación de solución a los problemas de gobernabilidad, lo que significa gestionar los problemas

---

<sup>6</sup> El libro blanco sobre Gobernanza, es el primer ensayo realizado sobre el mismo por académicos de la UE, en el contexto de formalizar y adecuar las políticas de la Comunidad Europea. Se redactó a finales del 2002 y cada cierto periodo se lo revisa y adapta al contexto actual.

<sup>7</sup> Gobernabilidad puede ser definida aquí como “the overall capacity for governance of any societal entity or system” (Kooiman & al., 2008)

públicos y proveer de resultados a los mismos mediante la participación de un gran número de actores o agentes e integración de los mismos a varios niveles o multinivel (estatal, regional y local).

Por su parte y a pesar de ser un término que va de la mano de gobernanza, el término gobernanza multinivel es reciente, de hecho, fue acuñado por estudiosos de la Unión Europea a principios del año 2002 con el propósito de “definir la organización política comunitaria de los estados miembros y gobiernos subnacionales a fin de abrir oportunidades a los agentes regionales en las diversas fases de procesos de decisión europeas y desarrollar vínculos directos con la Comisión Europea” (Montero, 2003). En la misma línea, El Comité de las Regiones (CR) entiende la “gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”.

Sobre la literatura reciente podemos nombrar a Mariano Ferrero (2010), cuya interpretación es que “la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos”, lo que deriva en la creación de instancias de gobernanza multinivel siendo indispensable innovar en un diseño correcto de articulación para efectivizar la gobernabilidad democrática.

Según Guy Peters (2011), la gobernanza multinivel enfatiza “la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público; relaciona el concepto de red de gobernanza que se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas”. Aquí sugiere que la descentralización como modo de gobernar no necesariamente implica una ampliación de la democracia ya que dada la complejidad de los procedimientos vinculados con la gobernanza puede dificultar la toma de decisiones y beneficiar a organizaciones con metas más claras y mejores instrumentos para cumplirlas. Por ende, “la gobernanza multinivel constituye más un paradigma de acción político que un instrumento jurídico y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias” (“Libro blanco del Comité de Regiones sobre la gobernanza multinivel,” 2009).

De ambos autores podemos deducir que tanto ciudades como regiones y municipalidades deben hacer frente en su escala territorial a los desafíos de la globalización, a la reconfiguración de la vida social y económica, siendo necesario su involucramiento en las

estrategias de gobernanza multinivel, de forma especial en el gobierno multinivel el cual requiere la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Para ello es necesario crear un marco institucional donde sean las reglas formales quienes articulen los mecanismos de coordinación, establezcan responsabilidades y definan incentivos y controles entre niveles de gobierno.

Por tanto, de lo que se está discutiendo es que la existencia de un gobierno multinivel, implica, según Fritz Scharpf (s/f:3) , una “corresponsabilización de determinadas políticas públicas entre distintos niveles de gobierno”, idea de corresponsabilización que no solo expresa la coordinación en la asignación de competencias, sino que va más allá y se refiere a la necesidad de incorporar nuevas formas de gobernar, con la participación de todos los subniveles, instituciones públicas y privadas que buscan la gestión de la autonomía en diversos espacios territoriales.

O también como señala Arthur Benz (1999), “el gobierno multinivel hace referencia a que los procesos de formulación de políticas de los gobiernos centrales y aquellos descentralizados son interdependientes, por lo tanto existe una necesidad de coordinación entre los niveles y que ésta debe lograrse en procesos de negociación y cooperación, ya que no deberían existir jerarquías entre los niveles para un ejercicio eficaz del gobierno multinivel”.

En otras palabras, lo que se ha denominado como multi-level-governance, no es más que ponerse de acuerdo -coordinación y cooperación- entre los diferentes niveles de decisión con participación ciudadana o grupos de interés, con compatibilidad de acuerdos e intereses, conservando la identidad de las regiones y mediante el desarrollo de sus propias capacidades.

## **1.2 Articulación Intergubernamental**

Poder dar una definición precisa a qué es la articulación intergubernamental se presenta complejo dada la diversidad de campos y de acciones donde esta se puede dar. Aunque es un campo que se estudia en la politología y se refiere de forma simple a la eficacia y eficiencia de la administración pública entre distintos niveles de gobierno; se podría alegar

que, independientemente de la naturaleza del caso que requiera de articulación, siempre esta tendrá una finalidad, y es buscar consensos y sinergias para lograr un objetivo común.

Dicho esto, podríamos dar una primera aproximación a lo que es la articulación intergubernamental: “es la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre diversas instancias (niveles de gobierno, grupos sociales, ministerios, etc.) que gestionaran las políticas públicas; buscando un fin común en el marco del papel del Estado”.

La articulación busca, por un lado, evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución; y por otro, evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar (Planes de Desarrollo), tratando de que las acciones de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos. Y una última razón, quizás la más importante, es crear sinergias: en la gestión local, la formulación de planes estratégicos locales y algunos programas de desarrollo social y desarrollo económico local tienen por objetivo, explícito o implícito, obtener sinergia.

Por ende, la articulación interinstitucional se suele presentar para enfrentar problemas puntuales o aprobar proyectos que demandan la participación de diferentes entes públicos. Cuando la articulación es entre distintos niveles de gobierno, se trata de una articulación vertical, mientras que cuando es entre un mismo nivel, hablamos de articulación horizontal.

La figura 1 nos indica la lógica de articulación interinstitucional.



Figura 1: Articulación vertical y horizontal

Fuente y elaboración: Alcances de la articulación intergubernamental (Castañeda, 2014)

En este sentido, las instituciones más grandes y las competencias de los niveles de gobierno corren el mayor riesgo de caer en la superposición, por ello la necesidad de crear un instrumento o herramienta (consejo, agencia, planes, etc.) de coordinación entre las partes.

Se conoce como articulación asociativa a aquella que se genera entre el sector público y el no público o privado. Es de mayor complejidad tanto organizacional como política. También nace para poder implementar un proyecto determinado pero incorporando la consulta de actores no estatales. El hecho de integrar la sociedad civil involucra valorar qué puede aportar al proyecto, desde recursos económicos, humanos, legitimidad e incluso, transparencia.

Este factor es clave, la articulación lleva intrínsecamente ampliar la base de legitimidad social ya que primero se logra el compromiso de las instituciones en el cumplimiento de objetivos y resultados con la sociedad; y segundo, le otorga transparencia al plan, programa o proyecto. Articular una red de este tipo amplía la base democrática mejorando la gobernabilidad y dando mayor credibilidad al poder político.

Al inicio del capítulo ya se ha mencionado el papel de la buena gobernanza y de la gobernabilidad de la democracia. Con la incorporación de la articulación como mediadora de intereses, conflictos y tensiones entre partes, la gobernanza multinivel queda plenamente justificada ya que “el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influyeran y equilibren las interacciones antes aludidas (interés, conflictos, tensiones)...” Así mismo “...Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios” (Daniel Cravacuore, Sergio Ilari, & Alejandro Villar, 2007).

Por tanto, mantener y/o lograr la tan ansiada cohesión social y al mismo tiempo emprender un cambio estructural respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones implicadas no parece tarea fácil. He aquí la razón de la articulación y su importancia.

A partir de la década de los noventa, el papel de los actores locales tomó fuerza como un actor privilegiado (actor estratégico) para articular o descentralizar las políticas públicas a nivel territorial. El término actor no se refiere sólo a individuos sino también a organizaciones de los ámbitos gubernamentales o no gubernamentales, de carácter local o extra local, que desarrollan actividades de índole política partidaria o sectorial, o de índole social, lo que incluye también a los actores económicos o comunitarios (Díaz de Landa, 1997). De forma general, la articulación de políticas públicas debe realizarse en tres momentos: el origen y elaboración; la formulación, implementación y ejecución; y el seguimiento y evaluación. El resultado óptimo de la articulación solo se alcanza cuando ésta comienza en el origen y se proyecta o sigue a través de las sucesivas etapas, algo que no sucede en la práctica.

Ya se ha hecho hincapié en que la elaboración de políticas requiere de la participación e involucramiento de todos los actores y que una vez el proyecto se haya formalizado con el acuerdo de las partes, debe haber compromiso para el cumplimiento de los objetivos fijados. Sin embargo, la mayor problemática surge al intentar sostener un proyecto articulado debido principalmente a la división técnica del trabajo que este involucra y a la dispersión espacial, lo que en definitiva es la gestión interinstitucional. Si suponemos además que las acciones de articulación, demandan recursos para generar, mantener y desarrollar la relación, sobre todo con la creación de nuevas instituciones, la articulación interinstitucional se torna compleja y en muchos casos casi impracticable.

Algunas variables que determinan esta complejidad tienen que ver con la heterogeneidad de los actores, el número de los mismos, el tiempo y duración del proyecto, la base legal que lo regula, a la distribución del poder, a los intereses de ciertos grupos con capacidad de influencia, a los recursos económicos demandados, a la pertenencia territorial de los actores (distinta región, provincia, parroquia, etc.), cuando se limita las funciones de las instituciones que se suponen articuladoras, a desarrollar solo escenarios políticos (cumplir con la planificación estratégica; planes, programas, etc.) preestablecidos por la jerarquía inmediata superior.

Por ello, es importante fortalecer la articulación interinstitucional para lograr sinergias que favorezcan las acciones de desarrollo local así como superar los celos institucionales, unificar conceptos, y coordinar metodologías e instrumentos entre las distintas entidades subnacionales (Rodríguez & Vasallo, 2010).

La figura 2 resume la dinámica de articulación de las políticas públicas.

### ESQUEMA DE ARTICULACION DE POLITICAS PÚBLICAS EN DOS NIVELES

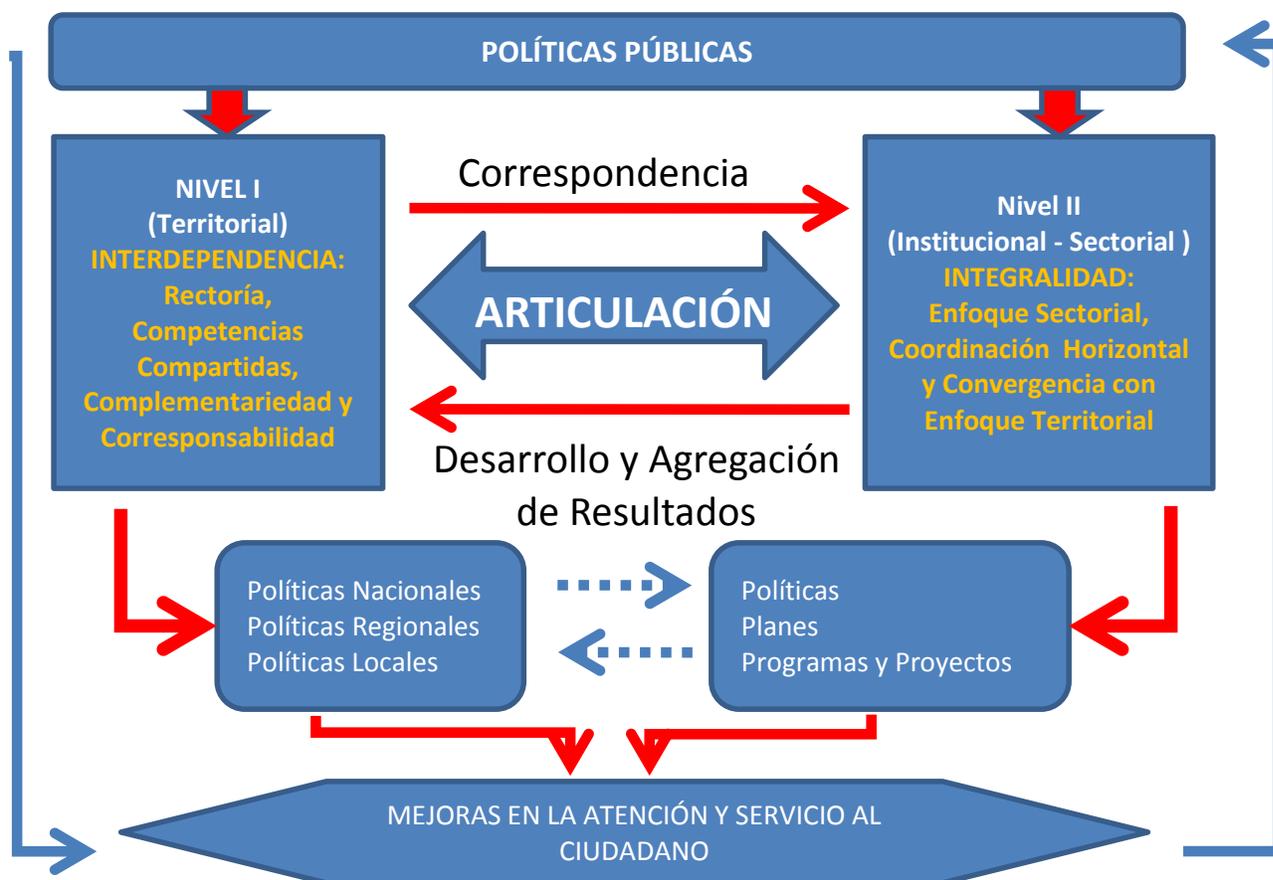


Figura 2: Articulación de políticas públicas

Fuente y elaboración: Alcances de la articulación intergubernamental (Castañeda, 2014)

### 1.3 Descentralización

Como ya hemos señalado, se ha generalizado la idea de que el modelo centralista<sup>8</sup> del Estado no responde de forma eficaz y eficiente a la complejidad del sistema actual y requerimientos de la sociedad por lo que urge la modernización del mismo para promover el desarrollo económico sustentable y social con enfoque territorial.

La modernización implica reducir el tamaño del Estado, transferir competencias y recursos a los municipios, racionalizar los recursos, mejorar los sistemas administrativos, aumentar

<sup>8</sup>Centralismo se define como “la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado...” (Borja, 2002).

la productividad y profundizar la democracia participativa. Borja lo expresa de mejor forma: *“A raíz de los cambios políticos que se han operado recientemente en el mundo... la palabra modernizar ha adquirido una acepción muy peculiar: es la de despojar al Estado de algunas de las funciones que había desempeñado desde la crisis de los años treinta del siglo pasado, reducir su tamaño y ampliar el espacio de libre operación de la empresa privada”* (Borja, 2002).

El COOTAD (2010) en el Art. 105 define la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

Por tanto, al referirnos a descentralización, hacemos referencia al proceso de transferencia definitiva de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados (Const. de la Rep. del Ecuador, 2008). También, podemos añadir que el concepto descentralización va asociada con los conceptos de desconcentración, regionalización y autonomía.

Lo que se busca con la descentralización es que los gobiernos locales tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que le son asignadas de conformidad con la ley. Al respecto “La descentralización es una herramienta, un mecanismo que procura la transferencia del poder público desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (seccionales o autónomos) para acercar la toma de decisiones a la gente. Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de los servicios, redistribuir la riqueza, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la institucionalidad local y nacional y promover la participación social” (Nagua & Dionicio, 2009). Además, la descentralización debe incorporar tres aspectos primordiales, que deben ir de la mano, esto es: la descentralización administrativa, fiscal y política.

En particular, la descentralización ejemplifica la puesta en práctica del principio político de subsidiaridad, según el cual cada organización social es competente para intervenir sobre su particular territorio o función, delegando al Estado solo aquello que el bien común o la tecnología asignen como responsabilidad de un ente mayor. Se equipara con el principio moral de solidaridad. En sí, la subsidiaridad envuelve el reconocimiento del ser humano como persona humana en calidad de su doble condición, individual y social.

Desde la perspectiva de contribuir a la Gestión Descentralizada, es la articulación horizontal (interinstitucional, intersectorial, multisectorial y transectorial) y vertical (niveles de gobiernos, mancomunidades, cadenas instituciones) las encargadas de desarrollar un correcto diseño que direcciona de forma coordinada a los distintos actores hacia el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

#### **1.4 Desconcentración Administrativa**

De forma sencilla, desconcentrar significa desligar algo del centro o desviarlo. Pero este concepto es simple, cuando incluimos la palabra administrativa, nos referimos a “aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma” (Cumplido, 1965).

Pero sobretodo, la desconcentración tiene un carácter estrictamente espacial, como señala Gonzalo Martín (2004), esta termino se emplea para referirse “al incremento de la presencia de dependencias y/o funciones del Estado distribuidas en el territorio, en detrimento del peso relativo de esa presencia en el área central de la ciudad”. Por tanto, la desconcentración caracteriza aquellos procesos de relocalización de funciones del Estado y sus dependencias en el territorio, muchas veces ubicadas en la capital o principales ciudades del país en concreto.

Además, este traslado puede ser tanto de aquellas funciones o instancias que requieren la presencia efectiva del ciudadano en una dependencia estatal con el fin de realizar algún trámite o participación directa, como de aquellas funciones que implican una intervención directa del Estado en el territorio. Con esto, primero se logra que el ciudadano no precise trasladarse hasta el área central para acceder a los servicios que brinda el Estado, sino que puede llevarlo a cabo en una dependencia más cercana a su lugar de residencia (justicia); y segundo, que la dependencia que debe intervenir en un determinado territorio de forma más directa, se encuentre a una distancia relativa más próxima (servicios de mantenimiento urbano).

De esta manera, según la función del Estado que se desee desconcentrar, esta puede darse de dos maneras:

- Mediante un incremento del número de dependencias localizadas en puntos del territorio donde la función se desenvuelva.

- A través de la relocalización de dependencias, es decir, igual número de localizaciones pero ordenadas de manera más eficiente.

Para terminar, la SENPLADES (2012) define la desconcentración como “trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circuital. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios”.

## **1.5 Ordenamiento territorial**

La importancia del OT sólo adquiere sentido cuando se lo enmarca dentro de la problemática que genera la aplicación de un modelo de desarrollo -cualquiera que este sea- y su compatibilización con las múltiples actividades humanas y de éstas con el medio ambiente; y que además, integra la heterogeneidad en los niveles de integración y crecimiento de las regiones que conformación un país. Ordenar el territorio, por ende, aborda no solo aspectos geográficos y físicos, sino también incorpora al estudio actividades económicas y sociales.

No existe una sola definición de OT, más bien se trata de aportes conceptuales que han ido surgiendo en función de la evolución de las problemáticas del territorio. No obstante, podemos tomar como referencia el concepto de la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio, donde afirma que el OT es “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Otros autores advierten que el OT es una disciplina bastante nueva y con unos contenidos no muy bien acotados y que no se debe a su juventud si no a las diversas interpretaciones que ha ido recibiendo. De ahí que algunos pongan el acento en la dimensión tecnológica al afirmar que el OT es la herramienta más poderosa con que cuenta el mundo para organizar los actores sociales, la tecnología y los recursos naturales (Nelson Bustos Arancibia, 1998).

Y también, quienes ponen la mira en el desarrollo económico, cuya noción de ordenar el territorio es aquel “esfuerzo por integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, de manera tal de poder generar estructuras espaciales adecuadas a un desarrollo

económico, eficaz equitativo y participativo en lo social, con atención a lo cultural y ambientalmente sustentable”.

Para efectos prácticos, nosotros tomaremos el concepto desarrollado por el COOTAD (2010) que entiende el OT como ”un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento de la diversidad cultural y la proyección espacial de la políticas sociales, económicas, ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación ambiental para futuras generaciones”.

## **1.6 Planificación territorial**

La planificación territorial es el principal instrumento que utiliza el OT y que le sirve para alcanzar los objetivos nacionales y locales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo; y cuya formulación está a cargo de los actores públicos. Por tanto debe incluir coordinación, articulación y participación ciudadana entre todos los gobiernos subnacionales.

Aislado, el vocablo “planificación” procede de plan (diseño) más facere (del lat. hacer) por tanto en su definición adquiere el sentido de llevar a cabo un objetivo determinado tomando en cuenta los factores más relevantes para su realización. La planificación debe darse en tres fases: (i) la etapa de pre-plan (legislación), para determinar las políticas territoriales; (ii) la etapa del plan, donde se elabora la ficha de actuación; (iii) la etapa post-plan que es la ejecución o puesta en marcha del plan y la transformación territorial (Gerardo Nicola, 2008).

Por su parte, el adjetivo “territorial” pone énfasis en la necesidad de territorializar las políticas públicas en el nivel de territorio según la planificación nacional para mejorar el nivel de vida de la población.

Los planes, además deben incorporar el carácter público, pues es impulsado por las instituciones del gobierno; la escala (regional, local); y la diferencia entre planificación física (territorio) y económica (desarrollo económico).

## **1.7 Experiencias internacionales en descentralización y articulación multinivel**

Este acápite pretende mostrar el estado de la Articulación multinivel en América Latina. No obstante es preciso señalar dos problemáticas con las que este trabajo se ha encontrado a la hora de resumir la evidencia empírica sobre el tema señalado. Quizás el de mayor complejidad sea el hecho de que la articulación multi-escalar a penas cuenta con estudios que específicamente traten el tema del diseño institucional en la asignación de competencias a distintos niveles, o dicho de otra manera, la forma en que se deben articular las competencias a distintos niveles; y menos aún que intenten evidenciar la existencia o no de superposición de competencias mediante un modelo cuantitativo como sí se lo ha propuesto la presente investigación.

Se trata más bien de aportes conceptuales y pinceladas sobre el tema referido. Es así como de las lecturas seleccionadas se constata dos hechos relevantes:

- i) La articulación como tal ya forma parte del aparato estatal preestablecido: exista o no superposición en las funciones de ministerios, gobiernos o en el propio marco regulatorio, la cuestión radica en la coordinación multinivel, es decir, en el papel que tienen los organismos encargados de coordinar a las distintas entidades públicas implicadas en la formulación de políticas públicas, en este caso niveles de gobierno. De ahí que se destaque la función de la gestión pública. Otros autores van más allá afirmando que el déficit en la coordinación se debe no tanto a la arquitectura institucional dada sino a la voluntad política de sus funcionarios, al clientelismo y/o corrupción.
- ii) La coordinación es el medio más eficaz para la consecución de los objetivos de la política pública, sectorial o territorial, y la planificación es el instrumento: la articulación entre el plan nacional de desarrollo y la de los distintos subgobiernos busca crear sinergias para alcanzar los objetivos de desarrollo propuesto. Así mismo, las entidades encargadas de su elaboración y/o formulación deben contar con apoyo financiero y humano -capital humano- poniendo énfasis en el uso de los distintos instrumentos para coordinar a todos los grupos de interés.

### 1.7.1 Chile

Jaime Iturriaga (2003) realiza un trabajo sobre el ordenamiento territorial en Chile con el objeto de identificar el marco regulatorio e institucional del Ordenamiento Territorial de forma que esta caracterización sustenten una propuesta base de una Política Nacional de OT. De esta forma, y con eje en la planificación, describe y detalla la articulación territorial del país desde el nivel regional hasta el comunal o parroquial.

El autor afirma que uno de los problemas principales que tiene Chile radica en el “funcionamiento propio del aparato estatal que produce superposición de competencias de los actores en temáticas particulares y en la escasa flexibilidad de los instrumentos vigentes, tanto para incorporar las transformaciones originadas por la dinámica económica, como por la creciente necesidad de participación ciudadana” (Meneses, 2014).

Esto se explica, como muy bien explica el autor, en parte por una incorrecta definición explícita de las responsabilidades del aparato público, entidades tales que sistemáticamente se superponen dada la organización sectorial con que cuentan y escasas instituciones de coordinación.

En este contexto se plantea que si el diseño institucional está dado, con los órganos reguladores, entidades administrativas y en el marco de un ordenamiento territorial establecido, el medio más eficaz para coordinar todos los niveles son los instrumentos de planificación territorial a través de la formulación de políticas públicas quizás no tan sectoriales y sí más territorializadas. Así, tenemos que no se pone tanto hincapié en la articulación competencial, sino en la coordinación multinivel, es decir, en la gestión pública que se haga de la misma, resaltando el papel de la planificación en el ejercicio de sus competencias.

El proyecto también destaca los serios problemas de financiamiento y recursos de los niveles inferiores, situación que genera por un lado la inoperabilidad de sus competencias así como un déficit en coordinación. Esto es relevante para el caso ecuatoriano, ya que la descentralización actual se compromete a no solo un traspaso de competencias sino también de recursos, proceso que llevara a cabo de forma progresiva y bajo la dirección del Sistema Nacional de Competencias. Así mismo, el COOTAD, con el afán de superar los problemas de coordinación, establece ya organismos reguladores como el mismo Consejo Nacional de Competencias, leyes secundarias (COPFP) y, en algunos casos, como se

mostrara, la cooperación internacional (es el caso de la Iniciativa Art. De las Naciones Unidas) asistirá a municipios en el objetivo de mejorar la articulación entre instituciones público-privadas y sociedad civil.

### **1.7.2 Colombia**

Probablemente el caso colombiano, en cuanto a planificación y ordenamiento territorial, sea el más parecido al ecuatoriano. De forma más concreta, como explica Octavio Villacreses (2014), asambleísta por Alianza País, ambos países comparten la noción de que la planificación del ordenamiento territorial es una herramienta de desarrollo, integración y articulación entre niveles de gobierno.

Por tanto, la planificación se concibe como el instrumento articulador del ordenamiento territorial. A su vez, Colombia entiende el ordenamiento territorial como: “un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional. (...) estas metas deben lograrse mediante la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente” (Peña, 2010).

Así mismo, para el mencionado país, “el ordenamiento territorial se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana establecida en la Constitución Nacional” (Lozano, 2007). En este sentido, el OT se institucionalizó con la creación de la Ley de Desarrollo territorial de 1997 con el objeto de que sean los municipios los que deban asumir directamente el compromiso de orientar el proceso de planificación del desarrollo y organización territorial.

Para tal cometido se establecieron instrumentos de planeación y gestión del desarrollo como es el Plan de Desarrollo (PD) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que articula las políticas nacionales, departamentales y los compromisos adquiridos por los mandatarios locales en su programa de gobierno. A su vez, estos planes también deben reflejar el interés y expectativas de la comunidad.

Según C. Garzón (2011) uno de los problemas, principalmente con la planificación del desarrollo, es la evidente desarticulación en la aplicación de los distintos instrumentos de planificación en las entidades territoriales, y señala como principal motivo, la proliferación

de normas con perspectivas y enfoques diferentes, así como la diversidad de los contextos sociales, políticos, económicos y ambientales de cada territorio.

Es preciso, por ende, la necesidad de articular y armonizar las normas que sustentan la planificación y el OT. La desarticulación ocurre con mayor fuerza en municipios y distritos, entidades que no se coordinan otras instancias administrativas para formular los POT con los PD, entre otros programas o convenios. Dicho de otra forma “las entidades encargadas del seguimiento y evaluación de estos instrumentos a nivel territorial son diferentes y no logran coordinación entre ellas mismas” (Garzón, 2011).

Como se observa, la articulación del ordenamiento territorial a través de la planificación, exige primero contar con una base legal fuerte y articulada, que guarde coherencia entre las funciones y competencias de cada nivel de gobierno o departamentos; y segundo, la coordinación entre los distintos instrumentos como instituciones públicas encargadas de vigilar y evaluar los planes locales, regionales o municipales, entre otros.

### **1.7.3 España**

En la actualidad, estudiar el modelo de Estado español tiene especial relevancia dada la influencia que ha tenido en los regímenes de descentralización implementados en los últimos años en América Latina, entre ellos Ecuador.

De esta forma, España es un país descentralizado que estableció la organización territorial del poder en torno a lo que se ha denominado como Estado autonómico. El Art. 137 de la Constitución española (1978), define que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Así, la organización política-administrativa la componen 17 Comunidades Autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Estas se regulan según los Estatutos de Autonomía, que son “las normas llamadas a precisar las competencias asumidas, dentro del marco establecido en la Constitución, por cada Comunidad Autónoma” (Segado, 1994).

No obstante, la descentralización del Estado español a pesar de ser uno de los más exitosos de Europa, según A. Rodríguez (2013) fue un proceso complejo y muy rápido, que además, no especifica cuando será el fin del proceso.

La distribución de competencias en el Estado español se realiza mediante la técnica de doble lista, es decir, en una lista se definen las conocidas como competencias exclusivas y en otra las competencias concurrentes. Aunque como señala Segado (1994) más bien se trata de “materias” sobre las que se podrán asumir competencias o sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Para el caso del Ecuador, igualmente se determinó estos dos tipos de competencias, además de otras complementarias, adicionales y residuales.

En línea con lo anterior, la Constitución española establece la cláusula de atribución residual de competencias y sentencia: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...”.

Sobre la superposición de competencias, y a pesar de haber logrado un modelo exitoso, España produce una duplicidad competencial habitual dada la existencia de múltiples instancias administrativas: “52 provincias y más de 8.100 municipios, todos ellos gobernados por sus respectivos Gobiernos Autonómicos, Diputaciones Provinciales o Consejos Insulares y Ayuntamientos, que elevan la complejidad de la gobernanza en el país y que provocan, en ocasiones, la redundancia en las funciones desarrolladas, los gastos incurridos y las propuestas realizadas” (Capó, 2012).

En este sentido, el principal problema que enfrenta la administración pública española no es la deficiencia en la definición de competencias y asignación de las mismas por parte de la Constitución, si no la duplicidad en la gestión, en el gasto y en el personal por la existencia de múltiples niveles administrativos y con una normativa menos clara, lo que los lleva a ofrecer el mismo servicio o bien a la ciudadanía. Esto se evidencia, además, con la creación de otras instancias públicas como consorcios, empresas públicas, fundaciones, entes compartidos, que “acometen actuaciones para las que no tiene competencias con la finalidad de mejorar el bienestar de los vecinos, lo que, sin embargo, provoca la imposibilidad de conseguir sinergias, economías de escala, etc.” (Rodríguez & Muñoz, 2000) .

En cuanto a la implementación del Ordenamiento Territorial (OT) en las Comunidades Autónomas, este ha sido un proceso largo que se inició con la Ley de OT de Cataluña en 1983 y culminó con la de Extremadura en 2001 (Córdoba, 2007). El impulso de la planificación, que es donde se materializa el OT, en España ha sido notable y su práctica

se encuentra implementada en la mayoría de las CC.AA. Así mismo, existe una adecuada articulación entre los instrumentos de OT y una reducción de la rigidez del sistema de planificación que al principio tenía un fuerte carácter jerarquizado pero que en la actualidad se relaciona de forma distinta con el resto de CC.AA. Los distintos niveles de planificación se denominan como planes sectoriales, planes subregionales y planes regionales.

Sin embargo, al ser las competencias en materia de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, éstas se han encargado de legislar y desarrollar su propia normativa de OT, ocasionando que en la mayoría de casos exista una gran heterogeneidad en el grado de desarrollo de los instrumentos de planificación, además de la existencia de una enorme variedad y disparidad de los mismos (MAAM, 2014).

Para terminar, algunas consideraciones que se desprenden del modelo Autonómico español es que a pesar de existir una correcta definición de las competencias que cada nivel de gobierno debe desempeñar, la inexistencia de coordinación y solidaridad entre las entidades administrativas territoriales ocasiona duplicidad de gastos, por lo que es necesario establecer instancias coordinadoras o mecanismos de control para evitar esta multiplicidad de instituciones que cumplen con funciones o roles iguales. El mismo problema se evidencia en la planificación del OT.

Como se señaló al principio del acápite, no sólo es necesario e indispensable establecer una ingeniería o arquitectura competencial correctamente articulada entre los niveles de gobierno involucrados en un proceso de descentralización para fortalecer a las localidades o territorios en la toma de decisiones y autonomías. Si no también, se requiere de coordinación multinivel entre las entidades administrativas en el ejercicio de sus competencias, con especial atención en la formulación de los planes de OT, que además de constituirse como instrumentos de desarrollo, deben ser operativos y dinamicen el territorio, incorporando propuestas reales de transformación territorial.

## **CAPITULO II**

### **ARTICULACIÓN MULTINIVEL Y OT EN EL ECUADOR**

## **2. Antecedentes y situación actual**

### **2.1 La descentralización en el periodo 1998**

La descentralización adquiere significancia a partir de los años 90, época en la que se establece como tarea fundamental la reforma y la reconstrucción del Estado desde el enfoque neoliberal.

Durante esta década la agenda neoliberal en el Ecuador alcanza su mayor apogeo y los organismos multilaterales, las agencias de cooperación y algunas entidades públicas especializadas en procesos de modernización del Estado, posicionaron a la descentralización como un elemento primordial para la concreción de las políticas de ajuste. Se justificaba en el discurso ortodoxo del neoliberalismo, según el cual “esta forma de organización del Estado coadyuvaba en la reducción de las dimensiones de un Estado burocrático y poco eficiente que no contaba con las capacidades suficientes como para prestar servicios públicos que resuelvan las necesidades de la población en el territorio.” (Bedón & Guerra, 2012).

De esta forma se inicia lo que se conoció como modernización del Estado. En este contexto, la principal estrategia del Gobierno central, grupos políticos y económicos, fue identificar la modernización con las privatizaciones o prestación de servicios públicos por parte de los agentes privados. Es así como en 1993 se crea la “Ley de Modernización del estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada”. La descentralización con este enfoque neoliberal se plasmó debilitando la capacidad de regulación del Estado, desburocratización, aperturismo económico y comercial y, la liberación del mercado de capitales. En materia de descentralización, esta Ley conceptúa la descentralización como “delegación del poder”, término más asociado a la desconcentración ya que esta podría tener un carácter temporal, transitorio, o dicho de otra forma, hasta que lo dictamine el Ejecutivo.

Posteriormente, este proceso descentralizador se fortaleció con la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”, aprobada en 1997 y que ya anunciaba la posterior “descentralización a la carta” con la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Así, la mencionada Ley, en el Art. 3 señala lo siguiente: “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función

Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales...”.

Como se puede observar, esta Ley responde mejor al significado actual de descentralización, destacando el carácter definitivo de la descentralización, aunque sin apreciar la transferencia de recursos o descentralización fiscal.

Finalmente, tendrá que ser la “Constitución Política de la República del Ecuador (1998) la que consolide definitivamente el modelo de descentralización a la carta, que se basó principalmente en “la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, por su libre iniciativa, la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, solo en cuyo caso se convertía en una obligación para éste” (Hidalgo, 2011) .

En la misma línea, la Secretaria Nacional de Planificación (2012) señala que “En la Constitución de 1998, bajo un marco conceptual individualista, se introduce un régimen abierto en materia de descentralización, cuyos aspectos principales se refieren a: la posibilidad de transferencia de todas las competencias a excepción de seguridad nacional, dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo; la transferencia voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central, en procesos de negociación individuales; y la creación de un tercer nivel de gobierno seccional autónomo, sin competencias ni recursos: las juntas parroquiales rurales”.

No obstante, este diseño de competencias a la carta provoco superposición de competencias o funciones y la adopción de competencias impropias, es decir, los gobiernos locales ejecutaban aquellas competencias que pertenecen a otra administración del Estado o nivel de gobierno ante la falta de coordinación interinstitucional, capacidad institucional o carencia de voluntad política, u otras razones dado el caso.

Así mismo para el caso de los municipios, en la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 2005, se establecieron incluso términos concluyentes obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados, bajo pena de destitución de los ministros que incumplían dichos plazos. “Sin embargo, no hubo experiencias significativas en transferencia de competencias con sus respectivos recursos.” (Bedón, 2009)

Por otra parte, los procesos se definieron a la suscripción con municipios y consejos provinciales de convenios inaplicables, específicamente en sectores tales como: turismo y ambiente, así como los sectores: salud, educación, agricultura, tránsito y transporte. Dicho de otra forma más concretamente “la descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencias y recursos, tal como disponía el marco jurídico.

En concordancia Barrera (2004) señala que en la última década “existen casos específicos y sectores más dinámicos en términos de descentralización, pero no existe ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales. Así mismo indica que el modelo de voluntariedad<sup>9</sup> y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.”

Sin embargo, Elizalde (2009) sostiene que “no existe ninguna evidencia técnica que catalogue a los procesos de descentralización administrativa llevados a cabo bajo el paraguas de la Constitución de 1998 como un fracaso. Esta afirmación es, por decir lo menos, apresurada y parece fundamentarse en una determinada ideología o tendencia política más que en evidencias reales de carácter técnico. De ese modo, no parece coherente culpar a los diferentes gobiernos seccionales autónomos de un eventual fracaso de esta descentralización administrativa si la evidencia palpable demuestra, por el contrario, que de los pocos casos que se han realizado procesos de descentralización se tiene como consecuencia administraciones más eficientes que las anteriores estatales.

En conclusión, durante la conocida como década “perdida”, “el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen” (Bedón, 2011)

---

<sup>9</sup> Esta característica de voluntariedad también se evidencia en algunos aspectos de la descentralización actual, es el caso en que los GAD se deben coordinar de forma voluntaria para el ejercicio de competencias concurrentes y definir ellos mismos su modelo de gestión y planes del desarrollo, sin la obligatoriedad de adoptar las guías de formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial ya establecidas por la SENPLADES, entre otros instrumentos.

## **2.2 Nuevo Modelo de Descentralización: La Constitución de Montecristi del 2008**

La aprobación de la nueva Constitución de la República del 2008 constata el fracaso del modelo de descentralización a la carta y crea condiciones favorables para avanzar con dicho proceso pero esta vez mediante un sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, el cual se establece por ley y especificando las competencias exclusivas que la propia Constitución otorga a los diferentes gobiernos seccionales. Así mismo, se propuso eliminar la superposición de competencias y asignar los recursos financieros o monetarios o cuales sean necesarios para que los GADs asuman las competencias en forma eficiente.

Anterior a la nueva Carta Magna, la SENPLADES (2007) ya cuestionaba al anterior modelo, enfatizando la necesidad de “un nuevo modelo de gestión del Estado, basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno, que profundice la descentralización, promueva la eficiente provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en los niveles descentralizados”. Y seguía que “romper con la discrecionalidad del modelo actual (vía una clara matriz de competencias) y fortalecer la voluntad política para establecer mayores grados de descentralización y autonomía es fundamental para definir nuevas relaciones y articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno”.

Por otra parte, en el nuevo modelo de descentralización, se establece todo un proceso de desconcentración, a través del cual el gobierno central trasladará los servicios directamente a los niveles locales haciendo uso del principio de subsidiaridad; es decir, a la ciudadanía, con lo cual se controlará y garantizará la calidad y acceso a los servicios públicos. El Art. 147, numeral 5, explica que es de atribución y deber de la Presidenta o Presidente de la República: “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control...”.

En definitiva, la descentralización y desconcentración administrativa del Estado buscan que los recursos económicos, las responsabilidades, los servicios y beneficios, no se concentren en ciertos lugares, sobre todo en los polos de desarrollo (Quito y Guayaquil) sino que todo esto se administre y transfiera, de manera equitativa y responsable, en todos los rincones del país. Razón por la cual, se aprobó por un lado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y por el otro, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ambos en el año 2010.

Una de las novedades más importantes sobre la nueva organización territorial del país, se relaciona con la creación de las “regiones” que permitirá avanzar hacia un sistema de autonomías territoriales, además de configurarse como una entidad administrativa intermedia (articuladora) entre el gobierno central y GADs.

A pesar de lo anterior, es necesario resaltar que "El texto de Montecristi crea las regiones y los gobiernos autónomos descentralizados, instituciones que no existen en la Carta Política de 1998. Además, crea la posibilidad de que las circunscripciones territoriales y los distritos metropolitanos cuenten con gobiernos autónomos descentralizados. Pero el proyecto elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes limitados, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza... Desde este punto de vista, se puede decir que el proyecto de Montecristi no crea todas las instituciones políticas de un gobierno autónomo. En el texto no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región..." (Guerrero, 2008).

En este sentido, la Constitución del 2008, no crea una autonomía política ya que subordina las iniciativas de los GADs a la Asamblea Nacional, en las competencias que no asigna expresamente a tales gobiernos autónomos. Del mismo, los municipios tienen la potestad de crear tasas y contribuciones especiales de mejoras pero no otro tipo de normativa o ley paralela de recaudación fiscal. Si bien el sistema español de autonomías inspiró el modelo actual de descentralización en el Ecuador, la actual Constitución del país, no contempla el sistema de leyes denominadas marco y de desarrollo que permite a las regiones adaptar los lineamientos generales de la legislación a sus particularidades (Pérez E. , 2009).

Dicho de otra forma, el nuevo modelo de descentralización no avanza hacia la esencia de la verdadera autonomía política, el cual es asumir la competencia de la competencia, es decir, el momento en que las provincias o regiones asuman la potestad legislativa que les dote para formular y definir las competencias. Incluso, aunque se estipula facultades legislativas para los GADs, estas se limitan a la aprobación de ordenanzas, que son de menor jerarquía que las leyes. En definitiva, los gobiernos autónomos no tienen la atribución de aprobar leyes y crear su propia institucionalidad o marco jurídico para el ejercicio del autogobierno.

A pesar de lo anterior, la nueva Constitución de Montecristi, cumplió con uno de los retos más importantes y es la aprobación del régimen de competencias exclusivas de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados. Como señala Barrera (2007) “No hay descentralización ni autonomía que no estén basadas en un sistema de competencias claro. Para la mayoría de las personas, el gobierno es esencialmente lo que hace para la población. Éste es un principio clave del proceso de descentralización, habida cuenta de la confusión y superposición de las competencias y de la ineficacia en el cumplimiento de las tareas que suele observarse”.

Así, y a través de la creación del Sistema Nacional de Competencias, organismo encargado del traspaso progresivo y obligatorio de competencias evitando la duplicidad y superposición de funciones, se estableció el actual régimen de competencias para los distintos niveles de gobierno. La presentación del mismo y evaluación, se realizará en el Capítulo III.

Para terminar un breve cuadro comparativo entre la Constitución de 1998 y la del 2008.

Constitución 1998	Constitución 2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MODELO A LA CARTA ABIERTO o UNO A UNO:</b> GAD escogían libremente lo que querían asumir. Individualmente podía exigir la suscripción de un convenio, que si no se suscribía en un plazo, entraba a regir automáticamente en los términos planteados por el GAD. El G. Central no podía oponerse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MODELO REGULADO:</b> GAD asumen lo que la Constitución, la ley o el Consejo les asigne, previo acuerdos internos. Es un modelo por niveles y progresivo. El Consejo Nacional de Competencias asignará competencias por niveles de gobierno conforme el modelo de gestión de cada sector y las leyes sectoriales. No individual.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RECURSOS:</b> Los que correspondan a las competencias solicitadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RECURSOS:</b> Los que costee una Comisión Técnica de Costeo de Competencias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>COMPETENCIAS EXCLUSIVAS GOB. CENTRAL:</b> Cuatro competencias (defensa, RRII, Política económica y tributaria, endeudamiento externo.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>COMPETENCIAS EXCLUSIVAS GOB. CENTRAL:</b> Sectores privativos y estratégicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RECTORÍA:</b> No regulada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>RECTORÍA:</b> Del Gobierno Central con capacidad de emitir políticas públicas.</li> </ul>

Figura 3: Comparativa Constitución de 1998 y Constitución de 2008

Fuente: SENPLADES (2011)

### 2.3 Construcción del gobierno multinivel en Ecuador

No cabe duda de que el proceso de descentralización en el Ecuador supone uno de los mayores cambios en la idea de Estado con regiones y ciudades fuertes o competitivas, rompiendo con las relaciones políticas, económicas y sociales basadas en el centralismo. En este sentido, la gobernanza descentralizada<sup>10</sup>, postula al Ecuador como un gobierno multinivel que debe impulsar y promover la gobernabilidad política, equidad social, competitividad económica, identidad cultural y potencialidad en lo territorial de forma sostenible.

En el Ecuador, la reforma del Estado a partir de gobiernos autónomos es importante por dos razones: (i) por la necesidad de un nuevo equilibrio territorial, político y socioeconómico que limite el excesivo peso de los dos principales polos de desarrollo (Quito y Guayaquil) y de paso a la construcción de un país policéntrico, mucho más equitativo, solidario y justo; (ii) En respuesta a la carencia de un nivel político, administrativo y territorial intermedio, que fortalezca las relaciones entre el nivel nacional y provincial o local.

Con el nuevo modelo de organización territorial, el país también busca insertarse en las nuevas dinámicas que demanda el siglo XXI, esto es dotar a las regiones o ciudades de autonomía y recursos con el fin de mejorar la gobernanza local y crear lo que se conoce como territorios inteligentes: "Los territorios inteligentes o competitivos son aquellos capaces de dotarse de proyectos de ciudad o de región para lograr el equilibrio justo, descubrir su singularidad y construir sus propias ventajas competitivas en un marco global. Cualquier ciudad o región, al margen de su tamaño y nivel de infraestructura puede constituirse como un "territorio inteligente" o *smartland*" (Rivadeneira, 2010).

En conclusión, la creación de los GADs<sup>11</sup>, por mandato constitucional, posiciona al Ecuador como un gobierno multinivel, lo que obliga a analizar la organización territorial propuesta para la construcción de un Estado descentralizado y los ejes de relacionamiento intergubernamental.

---

<sup>10</sup> Gobernanza descentralizada o multinivel: "es el arte o manera de gobernar cuyo objetivo es el logro de un desarrollo integral, es decir, en lo humano, económico, social, político, cultural, institucional, ambiental; un desarrollo sólido, estructural y consistente a lo largo del tiempo (sostenible), promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, sus niveles de gobierno, la sociedad civil y el mercado, a fin de lograr una economía solidaria y menos dependiente" (Rivadeneira, 2010).

<sup>11</sup> GADs: la actual Constitución del 2008 otorga una nueva denominación a los distintos niveles de gobierno (anteriormente conocidos como Gobiernos seccionales) como Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Según la experiencia internacional, existen dos formas de enfrentar los procesos de relacionamiento intergubernamental (procesos de interacción), es decir, según el posicionamiento de los actores y la existencia o no de normativas al respecto que las regulen, las relaciones intergubernamentales pueden ser institucionalizadas o no institucionalizadas, lo que permite abrir análisis sobre su funcionamiento o no.

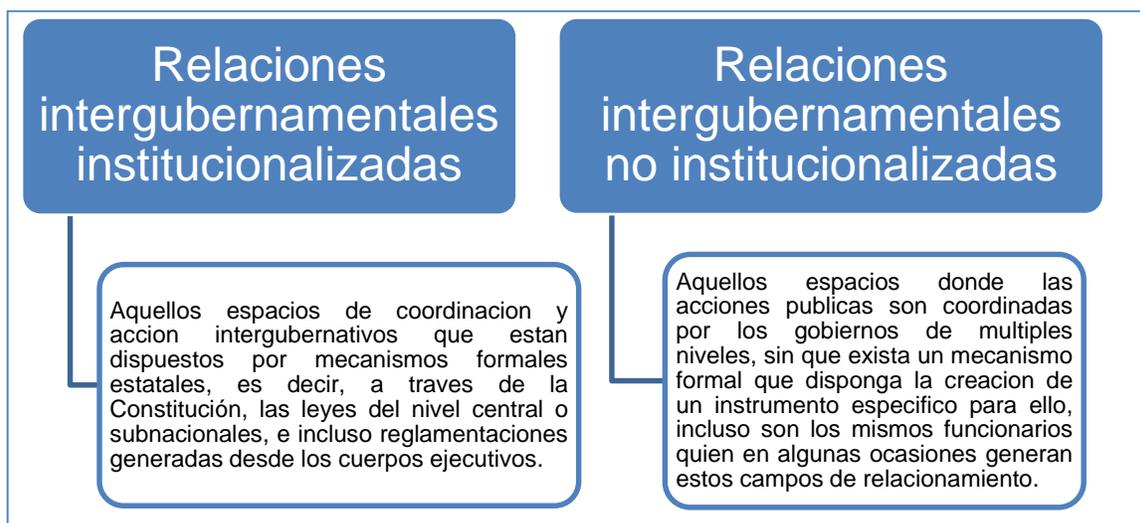


Figura 4: Relaciones institucionalizadas y relaciones no institucionalizadas

Fuente: (Rodríguez D. A., 2010)

Por último, cabe mencionar que el COOTAD se planteó como uno de sus objetivos “regular la coordinación entre los niveles de gobierno autónomos descentralizados” y la creación de los instrumentos necesarios para tal desafío. Por ende, el COOTAD se encarga el papel de regular la coordinación intergubernamental, eje central en Estados autonómicos, puesto que se constituye en instrumento de mediación y articulación entre los mismos.

## 2.4 La organización político-administrativa del Ecuador

La República del Ecuador se ubica en el Hemisferio Occidental, al Noroeste de América del Sur y consta con una extensión total de 256.370 km<sup>2</sup>. Al norte limita con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el Océano Pacífico. El paralelo 0° divide el territorio continental e insular en dos, quedando así la mayor parte del territorio en el Hemisferio Sur. El archipiélago de las Galápagos se sitúa al este del territorio continental, a una distancia longitudinal de aproximadamente 1.000 km.

La ocupación y el ordenamiento territorial continental ecuatoriano se explica en gran medida por el cruce de la Cordillera de los Andes a lo largo del país, de ahí que se haga la siguiente división natural: Costa, Sierra y Amazonia; y la región insular de Galápagos.



Figura 5: Regiones naturales del Ecuador

Fuente: IGM 2002

Tabla 1: Superficie (km<sup>2</sup>) regiones naturales del Ecuador

Región natural	Superficie (km <sup>2</sup> )	Porcentaje (%)
Costa	68.342,2	26,66
Sierra	63.758,4	24,87
Amazonia	116.643,1	45,50
Insular	7.626,3	2,97

Fuente: INEC

Por otra parte, en la actualidad, el Ecuador se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias (urbanas rurales); y de forma especial, se podrán conformar 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 (COOTAD, 2010). Así, “la región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal; las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan; los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas; y, las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón” (Zurita, 2013).

La incorporación de los GADs regionales se constituye como el rasgo más innovador de la nueva organización territorial del Ecuador. Así, su conformación se realizará con la unión de dos o más provincias limítrofes, con una población superior al 5% del país y un territorio superior a 20.000 km<sup>2</sup>. Entre los principales fines que persigue son: el equilibrio interregional, complementariedad ecológica, manejo integrado de cuencas y afinidad histórica y cultural.

Por otra parte, y según la Ley de División Territorial de 1998 y la última actualización del Instituto Nacional de Estadística y Censos 2012 (INEC) sobre la división político administrativa del Ecuador, a la República la componen 24 provincias, 224 cantones, 412 parroquias urbanas y 816 parroquias rurales. De las 24 provincias, 6 pertenecen la Región Costa; 11 a la Región Sierra; 6 a la Región Oriente; y 1 a la Insular.

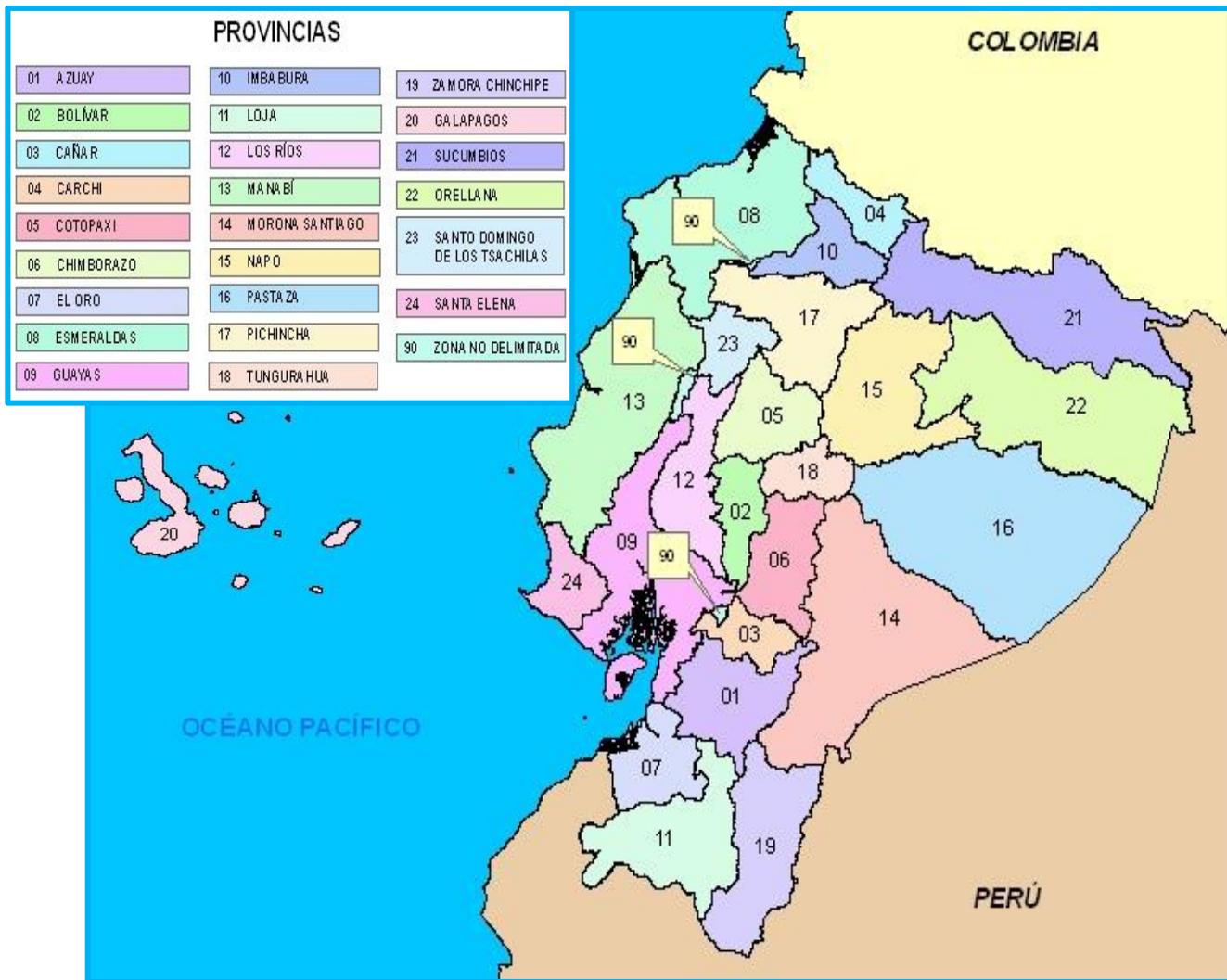


Figura 6: Provincias del Ecuador

Fuente: INEC

En cuanto a la creación de las regiones, estas responden a un grave problema que aqueja la actual situación socioeconómica y política del país. Ésta es la concentración de las principales actividades productivas en tan solo dos polos de desarrollo situados en Quito y Guayaquil (Provincias de Pichincha y Guayas, respectivamente) propiciando una bicentralización, generadora de marginalidades crónicas en las áreas desvinculadas con los procesos socioeconómicos centrales y acentuando núcleos de pobreza y asimetría en los demás territorios (Instituto Geográfico Militar del Ecuador, 2009).

Bajo esta premisa, se propuso la creación de siete agrupaciones de provincias en siete sendas zonas y como señala el IGM “esta propuesta de regionalización constituye una alternativa para facilitar la gestión adecuada de organización del espacio (desconcentración

del Estado), la planificación integral y la ocupación equilibrada del territorio” y continua “Esta concedida de atender de manera eficiente, los requerimientos y necesidades de la población”. Además de, justificarse plenamente en el nuevo marco de ordenamiento territorial y descentralización señalado en la Constitución de Montecristi 2008.

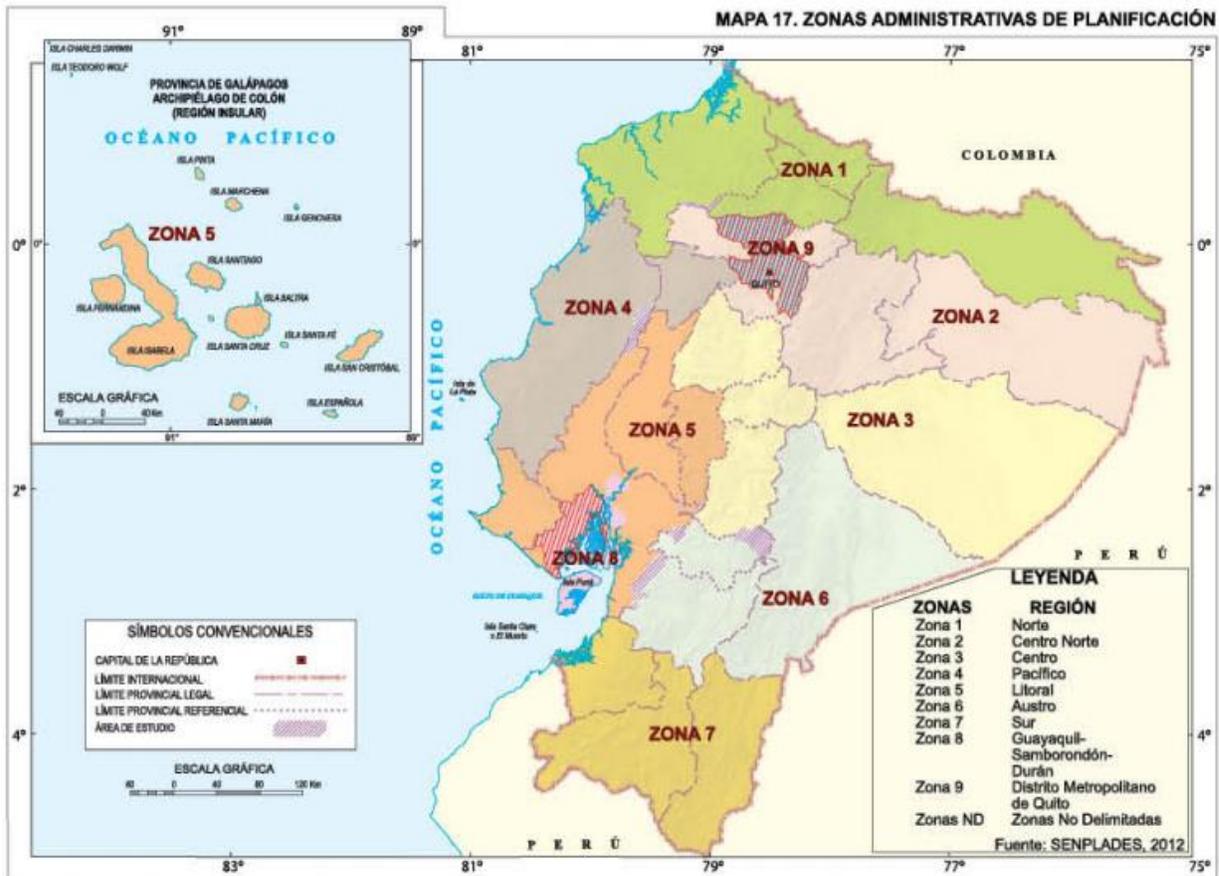


Figura 7: Zonas administrativas de planificación

Fuente: IGM (2013)

Para terminar, el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, establece que la República tiene una población de 14.483.499 y para el 2014 la población se calcula en torno a 16 millones.

## 2.5 El marco jurídico institucional en la planificación territorial

“La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como medios para lograr los objetivos del Buen Vivir” (SENPLADES, 2012). Por ello, El primer y más importante marco normativo lo constituye la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y se continúa con el análisis del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial,

Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

De esta forma, la CRE 2008 desde el artículo 238 a 275 correspondiente al Título V sobre la Organización Territorial del Estado, define las competencias territoriales de cumplimiento obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como la estructura institucional y administrativa para el funcionamiento del territorio. Concretamente, las competencias exclusivas para los distintos GAD (Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial) se asignan desde el Artículo 262 a 267 y añade que “en todos los casos esas competencias están encabezadas por el siguiente enunciado: *Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial*” (Zurita, 2013).

Esta puntualización es importante para el presente trabajo porque nos da la primera y más importante idea de cómo poder articular las competencias. Primero, se requiere de una correcta asignación de las mismas, es decir, evitando superposición de funciones. Trabajo ya desarrollado por la CRE 2008, el COOTAD 2010 y el Consejo Nacional de Competencias. Segundo, articular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, donde se pragmatizan dichas competencias, entre los distintos niveles de gobierno. De dicha tarea se ha encargado, por una parte, regulando, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y por otra, la SENPLADES<sup>12</sup>, formulando los distintos instrumentos de planificación territorial, que estudiaremos en el siguiente subtema.

En la misma línea con lo anterior, el Art. 280 declara que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados GAD. Su cumplimiento será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Además de la CRE 2008, el COOTAD y el COPFP también complementan el régimen de competencias exclusivas. De esta forma, el COOTAD es el instrumento de articulación entre

---

<sup>12</sup> Dentro de la SENPLADES destacan la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado y Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como organismos encargados de la planificación nacional de desarrollo.

el Sistema Nacional de Competencias<sup>13</sup> con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), es decir, toma las competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno que se traducen en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial y municipal para orientarlos hacia la consecución de los doce objetivos estratégicos del PNBV.

De forma general, este primer Código está dividido en siete grandes ejes: (i) el modelo de descentralización; (ii) la conformación de regiones; (iii) los regímenes especiales; (iv) competencias; (v) modelo de equidad; (vi) participación ciudadana; y (vii) instrumentos legales para facilitar la legalización de asentamientos urbanos.

De los siete ejes, especial relevancia tiene el apartado (iv) sobre las competencias donde el Código, en el capítulo II, referido a los conceptos del Sistema Nacional de Competencias, señala claramente los límites y especificaciones del régimen de competencias. Separando por un lado las que pertenecen únicamente al Gobierno Central y por el otro, las demás competencias que serán exclusivas para cada GAD.

En este sentido, en el Artículo 110, define los sectores privativos como los “que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables.” Y enumera los sectores implicados: “defensa nacional, protección interna y orden público las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior: y de endeudamiento externo”.

Y continúa en el Artículo 111 donde señala a los sectores estratégicos como “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”. E incluye que el gobierno central tendrá a cargo la rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico de forma exclusiva; mientras que el resto de facultades y competencias se realizara de forma concurrente entre los distintos GADs.

---

<sup>13</sup> Como se puede observar el Consejo Nacional de Competencias es el organismo encargado de eliminar la superposición de funciones y facultades.

Se consideren sectores estratégicos: “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”.

En el Título V, capítulo II, Artículo 113, 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”. Y, específicamente, en el Art. 114, define competencias exclusivas a “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”.

A continuación en el Art. 115, también define las competencias concurrentes 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”. Y concluye que “su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad”.

Por su parte el artículo 116 señala que las facultades son “son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente”.

Finalmente, en este punto, y según lo señalado sobre las facultades, es importante definir qué se entiende por superposición de competencias: básicamente, aquellas que comparten la exclusividad y misma facultad entre dos o más niveles de gobierno y que no se limitan a su jurisdicción territorial.

Respecto al Código Orgánico de Planificación y Finanza Publicas, es el organismo encargado de adecuar las políticas de planificación y transferencia de los recursos necesarios para la consecución de los mismos, los cuales necesariamente deben tomar como referencia el PNBV. Dicho de otra forma, es quien regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de

gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para ello, el Art. 43, cita que “Los Planes de Ordenamiento Territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2011).

En conclusión, El COOTAD y el COPFP regulan la organización del territorio, la actuación de los niveles de gobierno y la aplicación de las competencias territoriales de planificación, elementos fundamentales del Plan Nacional de Descentralización (para el periodo 2012-2105), con el cual se transferirán responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los GADs (Zurita, 2013).

Recientemente, son las competencias de tránsito y seguridad vial<sup>14</sup> las que han sido traspasadas a los gobiernos locales. La misma que se regula según la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), expedida el 29 de marzo del 2011. Así mismo, el proceso de transferencia de la competencia, dirigido por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y coordinado por la SENPLADES, requirió la articulación de las entidades del Gobierno Central y niveles de gobierno inferiores para conocer la dinámica del sector y actores involucrados.

Algunas de las entidades que participaron en el proceso de transferencia de esta competencia fueron: el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), SENPLADES, Ministerio de Finanzas (MF), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y delegados de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales (SENPLADES-CNC, 2013).

Por último, el CNC emitió el informe final que se publicó en Registro Oficial Suplemento No. 712 del 29 de mayo de 2012 mediante la resolución No. 006-CNC-2012. Dicho documento

---

<sup>14</sup> Esta competencia se define en los artículos 55 y 130 del COOTAD como: “Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial”. La Constitución la señala como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales.

establece los modelos de gestión para la competencia de tránsito y seguridad vial en función de varios análisis técnicos sectoriales y territoriales y según la realidad socioeconómica y capacidad institucional de los GADs. Estos modelos de gestión diferenciados capturan la diversidad entre los 221 gobiernos municipales y metropolitanos.

De esta manera, el informe técnico creó (a) una matriz de productos y servicios y (b) modelos de gestión diferenciados por cada GAD metropolitanos y municipales.

- (a) La matriz de productos y servicios relaciona las funciones (rectoría, planificación, control) con las competencias y los niveles de gobierno.
- (b) Los modelos de gestión diferenciados permiten asegurar la prestación de productos y servicios de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial bajo ciertos criterios mínimos, para responder a las necesidades territoriales.

A continuación, se establecieron tres modelos denominados como A, B y C, los cuales se asignaron a los distintos GADs según el Índice de Necesidad en TTTSV<sup>15</sup>. De este modo, el modelo A contempla el traspaso de todos los productos o servicios expuestos (ver figura 8) esto es, el Plan de administración de tránsito, la normativa, el control, la emisión, la revisión, control del tránsito, etc., para los GADs que indiquen mayor necesidad en TTTSV; el modelo B, todos los anteriores excepto “Control operativo”; y el modelo C, también todos los anteriores menos “Control operativo y “Revisión y Matriculación”.

---

<sup>15</sup> El Índice de Necesidad en TTTSV mide la necesidad (como mayor o menor necesidad) que tiene un cantón en adquirir la transferencia de esta competencia. Se creó en función de varias variables como población, tasa de número de vehículos, tasa de motorización cantonal, densidad poblacional, dinámica económica, entre otras. Los valores del índice se encuentran entre 0 y 10: “Los valores mínimos corresponden a aquellos cantones cuyas observaciones en cada variable les permiten ubicarse cerca de la definición de cantón con necesidad; y los valores máximos corresponden a los cantones más alejados o distantes del concepto de necesidad, es decir, cantones con menor necesidad en TTTSV”.

MODELOS DE GESTIÓN					
ÁMBITO	FACULTAD	PRODUCTO O SERVICIO	MODELO		
			A	B	C
TRÁNSITO	Planificación	Plan de administración de tránsito			
	Regulación	Normativa para la gestión de tránsito			
	Control	Control operativo			
		Revisión y matriculación			
TRANSPORTE	Planificación	Plan de transporte terrestre			
	Regulación	Normativa para gestión del transporte			
	Control	Control de cumplimiento de normativa			
		Emisión de títulos habilitantes para transporte público			
		Emisión de títulos habilitantes para transporte comercial y cuenta propia			
SEGURIDAD VIAL	Planificación	Plan de seguridad vial			
	Regulación	Normativa para seguridad vial			
	Control	Campañas de seguridad vial			

Figura 8: Modelos de Gestión diferenciados

Fuente: (SENPLADES-CNC, 2013)

Según lo anterior, el traspaso de esta competencia se concretó de la siguiente manera (ver tabla 2):

- Las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta señalan un alto índice de necesidad en TTTSV y además cumplen con la experiencia necesaria para la gestión de esta competencia y la sustentabilidad de la misma. Por tal razón, se les ha designado el modelo A.
- El modelo B se ha propuesto para las ciudades con un índice de necesidad medio y bajo (solo Mejía), que cumplen con la sostenibilidad pero no con la experiencia. Estas son: Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo y Santo Domingo.
- Para terminar, el modelo C se asigna para el resto de municipios que en total sumarian 205.

MODELO DE GESTIÓN	ÍNDICE DE NECESIDAD	REQUISITO MÍNIMO DE SOSTENIBILIDAD	EXPERIENCIA	NÚMERO DE CANTONES
<b>A (7)</b>	Alta	Sí	Sí	<b>7</b> (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta)
<b>B (10)</b>	Media	Sí	Sí	<b>1</b> (Rumiñahui)
		Sí	No	<b>8</b> (Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo y Santo Domingo)
	Baja	Sí	No	<b>1</b> (Mejía)
<b>C (204)</b>	Alta	No	No	<b>1</b> (Libertad)
	Media	No	Sí	<b>2</b> (Azogues y Otavalo)
	Media	No	No	<b>45</b>
	Baja	No	No	<b>156</b>
<b>TOTAL</b>				<b>221</b>

Tabla 2: Modelo de Gestión por cada GADs metropolitanos y municipales.

Fuente: (SENPLADES-CNC, 2013)

## 2.6 La articulación multinivel y la planificación territorial: relación e incidencia.

Para una articulación intergubernamental eficiente, la CRE 2008, el COOTAD y el COPFP se propusieron, entre uno de sus objetivos crear un diseño de competencias sin superposición, no solo asignando funciones claras, sino también roles y/o actividades dentro del campo de acción de cada competencia por nivel de gobierno. En el capítulo III, correspondiente a la metodología, se evaluará si se cumplió con esta finalidad.

Pero, además de formular una red de competencias multinivel adecuada, ya que la articulación debe partir desde la base de un coherente marco jurídico para justificar las acciones de política pública; también, era necesario proveer de los instrumentos de articulación convenientes para una apropiada planificación territorial entre niveles de gobierno, labor desempeñado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Por ello, los tres grandes mecanismos articuladores son: (i) la Constitución de Montecristi 2008, (ii) el COOTAD 2010 y (iii) el COPFP 2010; y como organismo planificador, la SENPLADES.

De este modo, la constitución señala:

- En el Título V, Organización Territorial del Estado, se define la estructura institucional y administrativa para el funcionamiento del territorio, de esta forma, sucesivamente, se han ido incorporando una serie de normas y códigos que organizan el ejercicio de la planificación territorial en el Ecuador.
- Sobre la coherencia de las políticas públicas: éstas desarrollaran los contenidos de los derechos constitucionales y en ningún caso la contravendrán.
- Se garantizará la participación de personas<sup>16</sup>, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, implementación y seguimiento de PP.
- Todos los niveles de gobierno contarán con instancias de participación conformadas por autoridades electas, régimen desconcentrado y representantes de la sociedad civil para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales.
- Las políticas, programas y proyectos públicos se sujetaran al Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el COOTAD, precisa algunos los principios de coordinación y articulación multinivel:

- Subsidiariedad: gestión de políticas públicas por parte del nivel más cercano a la población. Es decir, delegar o primordial la ejecución de competencias al gobierno más cercano a la población afectada.
- Complementariedad: los GAD deben articular sus planes al Plan Nacional de desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria.
- Autonomía: los GAD tiene autonomía para emitir Políticas Publicas territoriales.
- Rectoría: será nacional y corresponderá al gobierno central dentro de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los GAD la ejercerán en el ámbito de sus competencias exclusivas y dentro de su circunscripción.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: contienen políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y medio plazo.

---

<sup>16</sup>Participación Ciudadana: “La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley” (COOTAD, 2010).

- Participación: cada GAD conformará un sistema de participación ciudadana para participar en la definición de Políticas Públicas.

Paralelamente, el COPFP 2010, regula el ejercicio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno y añade que:

- Se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad.
- La definición de la política nacional le corresponde a la función ejecutiva, y formulara política y planes sectoriales con enfoque territorial.
- Los gobiernos autónomos descentralizados formularan y ejecutaran las políticas públicas para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas se establecerán mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Para ello, se designa al SNDPP (Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa) como órgano encargado de articular tales objetivos.

En este sentido, es necesario enfatizar la importancia de la planificación puesto que tiene a cargo el rol de mayor envergadura: impulsar el desarrollo del país y la consecución del Buen Vivir. Proceso que debe alcanzarse con el menor impacto ambiental, garantizando los derechos y respeto a las personas, comunidades, pueblos y colectivos; integrando y articulando los espacios de la gestión pública mientras se fortalece los procesos de desconcentración y descentralización; y vinculando los ámbitos sectoriales y territoriales.

Entre sus principales propósitos están: la generación de equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para lograr los ideales del Buen Vivir.

En resumen, desde el Gobierno Central se ha priorizado, primero, en fortalecer el proceso de desconcentración subdividiendo la planificación del ejecutivo (zonal, distrital, circuital), a través del cual se trasladarán los servicios directamente a los niveles locales. Es decir, a la ciudadanía, permitiendo el control y asegurando la calidad al acceso de los servicios públicos; segundo, la desconcentración da paso a la descentralización, de forma que los recursos económicos, las responsabilidades, los servicios y beneficios, no se focalicen en

ciertos lugares, sino que esto se administre, de manera equitativa y responsable, en todos los rincones del país (gobierno provincial, cantonal, parroquial) Ver figura 8.

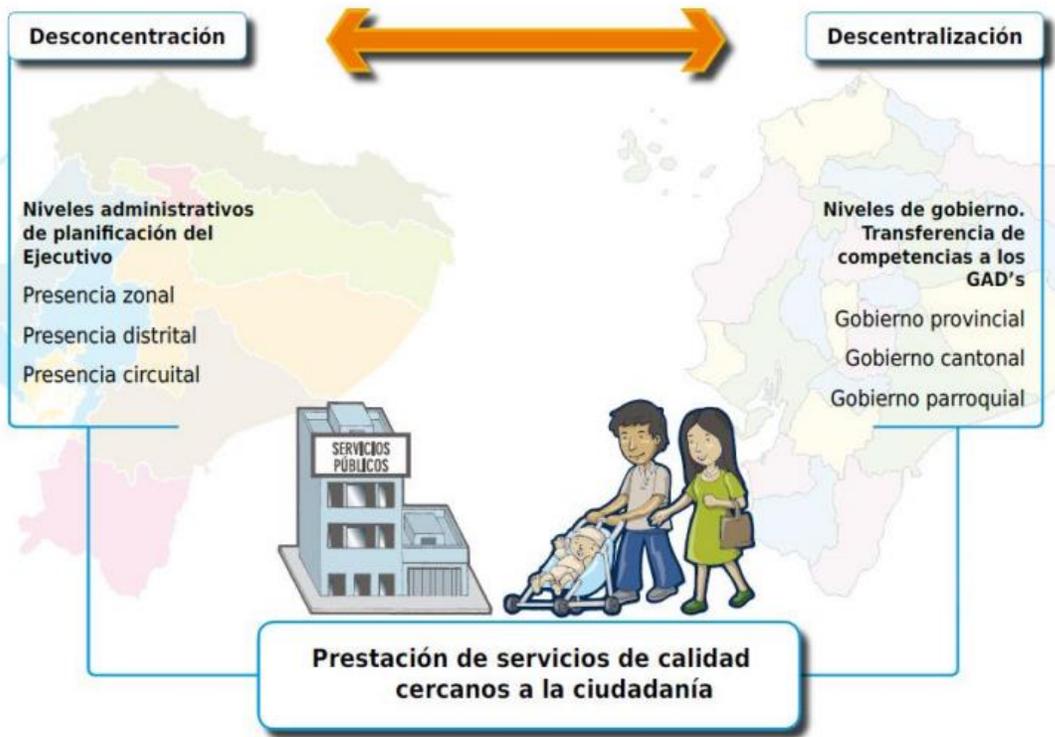


Figura 9: Desconcentración y descentralización

Fuente: SENPLADES (2012)

### 2.6.1 Niveles administrativos de planificación estatal

Ante las asimetrías territoriales existentes en el Ecuador (empleo, producción, pobreza) la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo a través de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, entregó la propuesta titulada “Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autónomo”. Dicho trabajo plantea la regionalización como alternativa para la gestión adecuada del espacio (desconcentración del Estado), la planificación integral y la ocupación equilibrada del territorio. Se desarrolló tomando en cuenta las potencialidades y limitaciones de los recursos y en el imperativo de atender de manera eficiente, los requerimientos y necesidades de la población (SENPLADES).

Para ello, La SENPLADES estableció tres niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos de algunos ministerios de la Función Ejecutiva: zonas, distritos y circuitos. De esta forma, se pretende cumplir con cuatro objetivos la

territorialización de políticas públicas, establecimiento de criterios de ordenación del territorio (que se deben plasmar en los planes de OT), el fomento de las dinámicas zonales en las provincias conformantes (7 zonas y dos distritos metropolitanos, ver *tabla 1.*) y, el desarrollo de una nueva estructura administrativa, que articule la gestión de las intervenciones públicas en el territorio (Sergio Escobar Zurita, 2013).

Esta estructura administrativa está formada territorialmente respetando la división política administrativa actual y no constituyen nuevos niveles de gobierno ya que con esta iniciativa se busca armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial. De este modo, se conformaron las siguientes unidades de administración:

1. 9 zonas administrativas, las cuales están constituidas por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público (Ministerios y GADs) a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción (PD y OT).

Tabla 3: Información geográfica y administrativa de las zonas de planificación.

Zonas	Área %		Población %		Provincias o cantones
	Km <sup>2</sup>		Habitantes		
1	42.498	16	1,011.201	8	Esmeraldas, Imbabura; Carchi, Sucumbíos.
2	43.644	17	427.578	4	Pichincha (excepto municipio Quito), Napo y Orellana
3	44.899	17	1,255.985	10	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.
4	23.886	9	1,473.043	12	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
5	38.022	14	2,107.433	17.15	Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Duran y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos.
6	35.938	14	921.939	8	Cañar, Azuay, Morona Santiago.
7	27.368	10	1,007.199	8	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.
8	2.393	1	2,039.789	17	Guayaquil, Durán y Samborondón.
9	4.239	2	1,839.853	15	Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: SENPLADES (2010); Elaboración: el Autor

2. El distrito: unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, coincide con el cantón o unión de cantones. Para el 2013, Ecuador cuenta con 140 distritos, cada uno con un aproximado de 90.000 habitantes.

3. El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía. Está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. Existen 1.134 circuitos en el país con un aproximado de 11.000 habitantes.

Por último, actualmente los ministerios encargados de llevar a cabo la desconcentración de servicios son: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

### **2.6.2 Niveles de Gobierno Autónomos y de Régimen especial.**

El COOTAD, en el Art. 10 sobre los niveles de organización territorial, establece que “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (ver tabla 4) y de régimen especial, las cuales para su funcionamiento constituyen sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), que les permitirá ejercer sus competencias territoriales, mismas que se irán transfiriendo progresivamente desde el Estado Central, a través del Consejo Nacional de Competencias, encargado de formular el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.

Así mismo dispone que los GADs son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; además, estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva decretadas por el COOTAD y su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones y/o competencias que le correspondan.

En este sentido, las funciones básicas de los gobiernos autónomos descentralizados GAD, son las siguientes:

1. De legislación, normatividad y fiscalización;
2. De ejecución y administración; y,
3. De participación ciudadana y control social

Tabla 4: Niveles de gobierno

Entidad Territorial	GAD	Regímenes Especiales	
Región	Gobierno regional		
Provincia	Gobierno provincial	Galápagos	Circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias
Cantones	Gobierno municipal	Distritos	
Parroquia rural	Junta parroquial rural	metropolitanos autónomos	

Elaboración: El Autor.

La creación de los regímenes especiales se enmarca dentro de la concepción plurinacionalista del Ecuador.

### 2.7 Instrumentos para la planificación del desarrollo y el OT

“El Buen Vivir se planifica, no se improvisa” sentencia el tercer Plan Nacional Para el Buen Vivir correspondiente al periodo 2013-2017. Por ello, La constitución ratifica incluso que dicha planificación debe vincularse de forma directa con la construcción de los derechos ciudadanos.

La planificación esta normada en “la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010)” (SENPLADES, 2013).

Las principales metas que persigue la planificación son la generación de equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para alcanzar el Buen Vivir (Instituto Geográfico Militar del Ecuador, 2009). Todo ello con el mínimo impacto ambiental, garantizando los derechos de las personas, comunidades, pueblos y colectivos; e integrando y articulando los espacios de la gestión pública.

La SENPLADES (2011), en su calidad de Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralización de Planificación Participativa, ha dictado cinco lineamientos<sup>17</sup> para la

<sup>17</sup> Extraído de “Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada” (2011)

planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial con el propósito de orientar los planes entre gobiernos, instituciones, ministerios, etc.

1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.
2. Coordinación y gestión transectorial
3. Articulación intergubernamental
4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo
5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

### **2.7.1 Plan Nacional de Desarrollo “Buen Vivir”**

Se trata de la cúspide en la directriz política, económica y administrativa para el pasado periodo ejecutivo 2009-2013 y del actual 2013-2017. A través de él se orienta el diseño y la implementación de políticas públicas predominantemente sectoriales. Específica, además, los instrumentos de planificación y su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores (COPFP, 2010).

Su función principal es articular la acción pública de corto y mediano plazo pero con visión de largo plazo. Estas buscan alcanzar el Buen Vivir mediante el establecimiento de 12 grandes objetivos nacionales:

Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.

Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Un instrumento importante para la elaboración de políticas públicas<sup>18</sup> sectoriales es la Guía de políticas sectoriales, tarea realizada por la SENPLADES. Tales políticas corresponden a los ministerios y secretarías ejecutoras, rectoras del área a su cargo.

### **2.7.2 Plan Nacional de Descentralización**

El PNDC es aprobado por el Consejo Nacional de Competencias tal y como lo establece el COOTAD, y cuya finalidad es impulsar la equidad interterritorial. Este Plan además tiene tres grandes objetivos estratégicos.

Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país;

Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y

Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

Con tales objetivos se articularán el conjunto de políticas y metas que apuntalen a alcanzar el Buen Vivir, razón última de la descentralización. En este sentido, el Plan se consolida como una herramienta más y eje principal del proceso de descentralización. Con ello se

---

<sup>18</sup> Políticas públicas: “son un mecanismo para la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales. Su formulación, ejecución, evaluación y control se efectuará con la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (LPDYOT, 2010)

pretende mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la gente promoviendo un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuven a la unidad del Estado (Zurita, 2013)

### **2.7.3 Planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Se trata de trabajos encaminados a fortalecer el proceso transitorio de descentralización. Con ello se pretende implementar un nuevo modelo territorial de desarrollo endógeno basado en la planificación y la coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno se presenta como un desafío que exige al Gobierno nacional la creación de mecanismos de coordinación entre agencias sectoriales (centrales) y las instancias descentralizadas, de forma que la gestión de los distintos niveles de gobierno sea concertada, complementaria y articulada.

En este sentido, dicha tarea se ha abordado progresivamente, primero con la aprobación de nuevos proyectos de legislación<sup>19</sup> y que constituyen el sustento jurídico y establecen la base institucional de los procesos de gestión territorial de los gobiernos seccionales; y segundo, con la puesta en marcha, pragmatizada en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Para ello, este documento presenta las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en sus jurisdicciones territoriales. Se formularán en función de sus competencias y tendrán una visión de largo plazo.

En complementariedad con lo formulado en el COOTAD, los PNYOT deberán contener lo siguiente<sup>20</sup>:

Diagnóstico: los GADs deberán observar las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos en

---

<sup>19</sup> Específicamente nos referimos al COOTAD y el COPFP. También puede señalarse a la Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda, la cual regula y articula la gestión de esta competencia entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales.

<sup>20</sup> COPFP, 2010

marcha, su relación con los territorios vecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al PND y, finalmente, el modelo territorial actual.

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

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 además cuentan con dos documentos importantes de apoyo, estos son “Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial” y una guía metodológica de planificación institucional, ambas elaboradas por la SENPLADES con la finalidad de mejorar la gestión institucional de los GADs.

#### **2.7.4 Planes de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

Como ya se señaló anteriormente, el OT tiene por objeto a través de la formulación de los planes, ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, mediante la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo (COPFP, 2010).

En este sentido, el COOTAD en el Art. 297, menciona que: “El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b)

- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y
- c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos”.

Por tanto, su formulación es obligatoria para cada nivel administrativo y deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio en función de las competencias exclusivas y concurrentes de cada GAD e incorporando la función social y ambiental de la propiedad.

De esta forma, los planes de OT regionales, provinciales y parroquiales se articularan entre sí de manera obligatoria y observando los planes de OT cantonales y distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. Para ello cuentan con la Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda. Además, deberán guardar coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.

#### **2.7.5 Interrelaciones, concordancias y correspondencia entre Planes de desarrollo y de Ordenamiento territorial**

La articulación entre ambos planes es de vital importancia dado su impacto y alcance en el bienestar de la población y su función de desarrollo territorial para disminuir la inequidad regional. La concordancia y complementariedad se debe realizar desde el inicio o formulación de ambos planes y mantenerse en el tiempo, ya que la articulación exige precisamente un ajuste permanente entre el instrumento que busca el desarrollo y los lineamientos de ordenamiento territorial propuestos para su viabilidad.

El grafico 1.2 detalla las interrelaciones y correspondencias que deben darse entre ambos instrumentos.

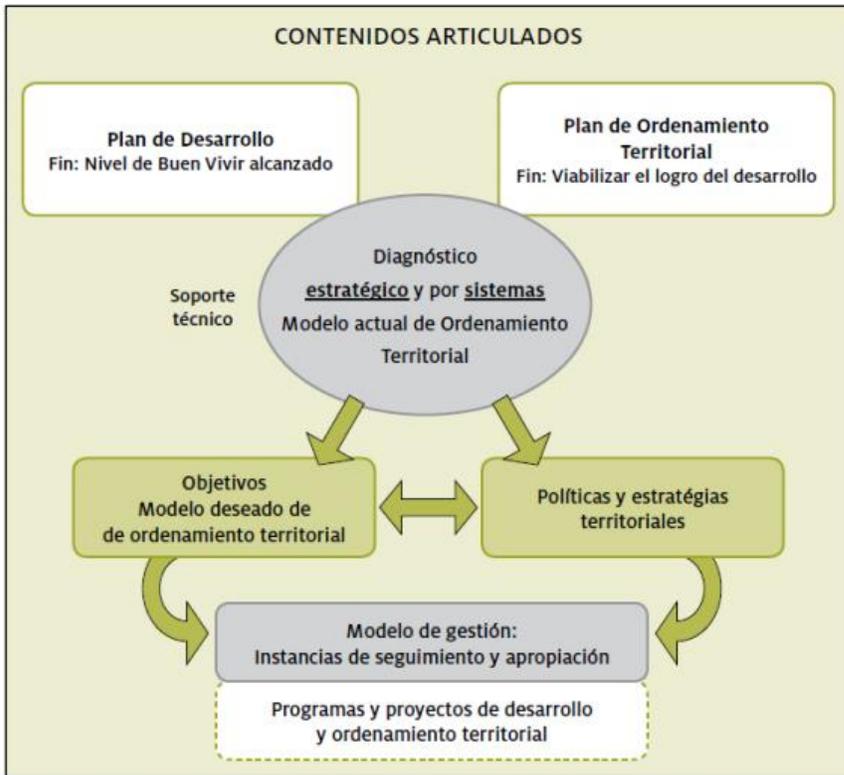


Grafico 10: Articulación de planes territoriales

Fuente: SENPLADES, 2010.

**CAPITULO III**  
**METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

### **3. Marco teórico y descripción metodológica**

#### **3.1 Marco teórico**

La presente investigación utiliza como herramienta principal un compendio de matrices que evalúan distintos aspectos de la coordinación institucional multinivel. Éstos son instrumentos básicos a través de los cuales se pueden sistematizar las relaciones institucionales según algunos tipos de matrices: de Estructura Lógica, Institucional Múltiple, de las Relaciones entre Organizaciones y Acciones, de los Lazos Institucionales y de Capacidad Institucional Instalada<sup>21</sup>.

En este trabajo, el análisis se centrará en la matriz Institucional Múltiple, la cual servirá primero para identificar la superposición de competencias, entendida como el compartimiento de una competencia exclusiva por dos o más niveles de gobiernos o de mismas funciones, roles o actividades, con el levantamiento de todas las competencias y funciones de los distintos niveles subnacionales; al final, se describen aquellos GAD que compartan funciones, se complementen o interaccionen en ámbitos comunes dado que serán las competencias que requieran de mayor articulación multinivel.

Por tanto, esta es una matriz de doble entrada donde en el sentido vertical se identifican, los gobiernos seccionales y en el sentido horizontal se describen resumidamente las funciones prioritarias que tienen según la competencia asignada. Además, las celdas con color amarillo identificarán qué nivel de gobierno tiene la exclusividad de dicha competencia.

#### **3.2 Descripción metodológica**

La metodología adoptada consta de dos partes (ver figura 11):

En la primera parte se realiza un análisis descriptivo de las competencias exclusivas y concurrentes, junto a los sectores privativos y estratégicos. Para ello se tomara las

---

<sup>21</sup> Tomado de "Estrategia de organización inter-institucional para la gestión ambiental de cuencas altas: caso de estudio de la micro cuenca zarzales-la grande, Mérida, Venezuela" (Pérez C. M., 1999)

competencias enumeradas en el COOTAD (2010), específicamente el Título III referido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Así, partimos con la elaboración de esta primera matriz descriptiva donde se especifica el tipo de competencia y el nivel de gobierno al que pertenece. A continuación, a partir de la misma, se la divide en cinco categorías de análisis: (i) sectores privados y estratégicos; (ii) competencias exclusivas municipales; (iii) competencias exclusivas territoriales; (iv) competencias exclusivas a un solo nivel; y (v) competencias exclusivas concurrentes o complementarias. Seguidamente se realizara su evaluación, poniendo especial énfasis en aquellas que requieren de articulación multinivel, es decir las competencias exclusivas concurrentes o compartidas.

En la segunda parte, se lleva a cabo un estudio cuantitativo, según un sistema de ponderación lineal, basándonos en el Título V, Capítulo IV, del COOTAD, denominado “Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales”. A partir de la información de este capítulo se levantará la matriz de ponderación lineal, que consiste en sumar, tanto horizontal como verticalmente, las funciones, atribuciones, facultades, actividades y roles que le corresponde a cada GAD en la realización de sus competencias.

A partir de estos resultados, primero, se constata la necesidad de articulación en las competencias que a priori el análisis descriptivo ya nos lanzó y segundo, especifica qué niveles de gobierno tienen mayor concentración de competencias y qué competencia deben coordinarse con otros niveles de gobierno para un uso eficiente y eficaz de las mismas. Es decir, por un lado podemos estudiar la articulación horizontal o entre un mismo nivel de gobierno y por el otro, la articulación vertical o entre distintos niveles de gobierno.

Finalmente, se separa las competencias de mayor necesidad de coordinación para estudiar sus interrelaciones tanto a nivel vertical como horizontal y poder así, primero crear un diseño articulado en las competencias superpuestas (si se concluye superposición) o definir líneas de articulación multinivel (si se determina competencias con funciones compartidas y no articuladas).

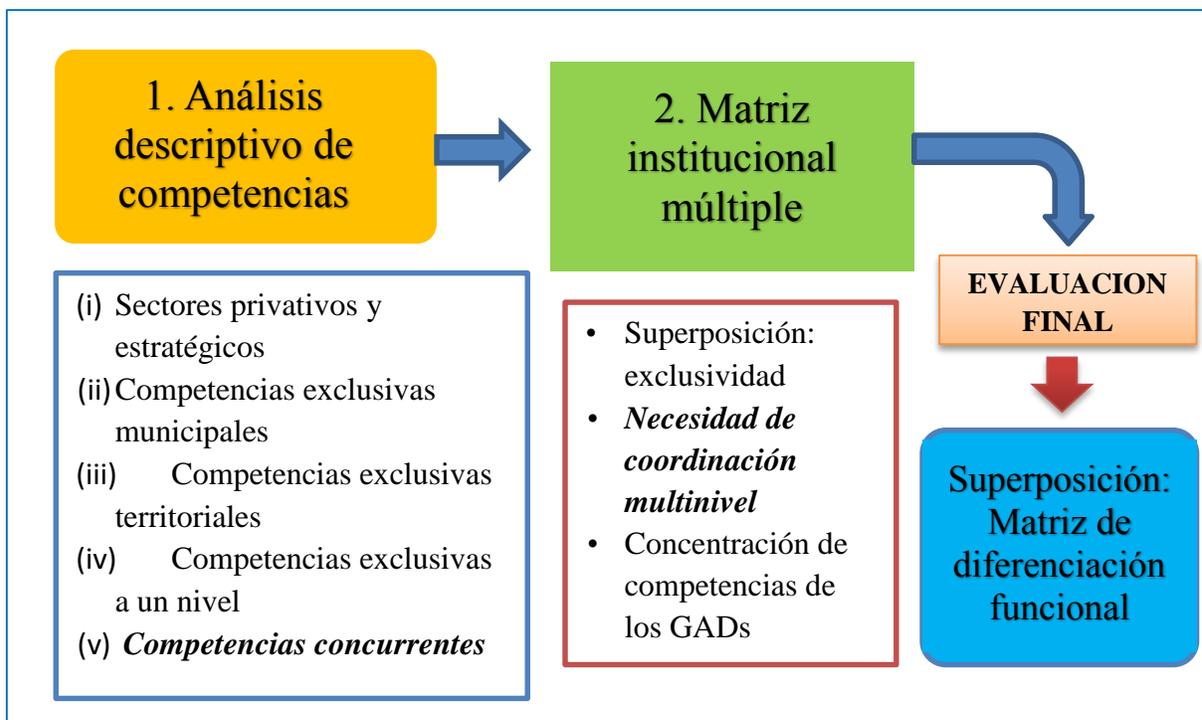


Figura 11: Descripción metodológica  
Elaboración: El Autor

### 3.3 Primera parte: matrices de competencias exclusivas

Para poder analizar todas las relaciones existentes entre los distintos niveles de gobierno es preciso identificar las competencias exclusivas de cada GAD según sus facultades y que se encuentran asignadas por la Ley del COOTAD (2010). Una vez señaladas las competencias se procederá a clasificarlas en cinco criterios para simplificar su análisis. Este conjunto de primeras matrices servirá como base para enmarcar todo el enfoque metodológico y justificar si las acciones de los gobiernos se articulan de acuerdo a sus competencias.

#### 3.3.1 Sectores privados y sectores estratégicos

La tabla 5 resume los sectores privados y los sectores estratégicos que están a cargo del gobierno nacional, no son delegables ni transferibles. Esta categoría de competencias, al ser exclusivas del ejecutivo no implican problemas de superposición, aunque respecto a los sectores estratégicos, estos sí deberán coordinarse con los niveles de gobiernos inferiores, sobre todo los referidos a recursos naturales, agua, energía y el transporte, que como veremos más adelante, se encuentran interrelacionadas con algunas competencias exclusivas de los GADs.

Tabla 5: Sectores privativos y sectores estratégicos

Categoría	Niveles de gobierno
	Central
Sectores privativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa</li> <li>• Protección interna y orden publico</li> <li>• Relaciones internacionales</li> <li>• Registro de personas</li> <li>• Tratados internacionales</li> <li>• Control y administración de Empresas públicas</li> <li>• Política económica, tributaria, aduanera, fiscal y monetaria</li> <li>• Comercio exterior y endeudamiento</li> </ul>
Sectores estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos naturales no renovables</li> <li>• Agua</li> <li>• Energía</li> <li>• Biodiversidad y patrimonio genético</li> <li>• Transporte y la refinación de hidrocarburos</li> <li>• Espectro radioeléctrico</li> <li>• Telecomunicaciones</li> </ul>

Elaboración: El autor

Además, el gobierno central tiene como competencias exclusivas, la planificación nacional, las políticas de educación, seguridad social y vivienda; los desastres naturales; y áreas naturales protegidas y recursos naturales.

En el caso de la planificación<sup>22</sup>, esta debe coordinarse con todos los niveles de gobiernos inferiores, a través de los PND y OT. Del mismo modo, las políticas de educación, seguridad social y vivienda, en cuanto a la ejecución de proyectos, se realizaran de manera conjunta con el GAD Cantonal.

### 3.3.2 Competencias exclusivas municipales

Las competencias exclusivas cantonales que indica la tabla 6, ponen énfasis en las facultades de gestión y planificación de cada GAD. Y por ende, al ser exclusivas, su ejercicio será solo del GAD municipal sin perjuicio e inferencia de otro nivel de gobierno. No obstante, como ya se señaló en el cuadro anterior, deberá coordinarse con el ministerio del ramo que dictamine los lineamientos de la política de salud, educación, espacios públicos; al igual que la extinción de incendios con desastres naturales y el control del uso del suelo, en lo que respecta a hábitat y vivienda.

<sup>22</sup> El Art. 116 del COOTAD (2010) define las facultades como “atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente”.

Tabla 6: Competencias exclusivas del GAD Cantonal

Categoría	Nivel de gobierno
	Cantonal
Competencias exclusivas municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control uso suelo</li> <li>• Crear tasas y contribuciones especiales de mejoras.</li> <li>• Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural natural del cantón y construir espacio públicos para dichos fines.</li> <li>• Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales</li> <li>• Planificar y mantener infraestructura física y de equipos de salud, educación, y espacios públicos de desarrollo social</li> <li>• Gestionar servicios de prevención, proyección, socorro y extinción de incendios</li> </ul>

Elaboración: El Autor

### 3.3.3 Competencias exclusivas territoriales

Se ha denominado como competencias exclusivas territoriales, con el fin de simplificar el análisis de superposición, a aquellas competencias exclusivas cuya naturaleza limita su ejecución a la jurisdicción territorial de cada GAD. Es decir, la superposición no se puede dar si dicha competencia establece claramente su campo de acción. Es así, como se ha distinguido dos competencias, que si bien se comparten, están claramente delimitadas por el territorio, estas son: tránsito y transporte, y vialidad. La diferenciación territorial es la siguiente:

- Gobierno nacional: troncales nacionales y señalización.
- GAD Regional: sistema vial regional.
- GAD Provincial: vialidad provincial, excepto zonas urbanas.
- GAD Cantonal: vialidad urbana.
- GAD Parroquial: coordinación con GAD Cantonal vialidad parroquial y vecinal.

Como se observa, esta evidente separación territorial no lleva a una superposición a simple vista, sin embargo, debe haber coordinación entre todos los GADs para fijar acuerdos, convenios, programas, etc., que permitan unir esfuerzos para una eficiente gestión en vialidad.

La transferencia de esta competencia, por parte del Sistema Nacional de Competencias, ha avanzado con la promulgación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) en abril del año 2012.

Tabla 7: Competencias exclusivas territoriales

Categoría	NIVEL DE GOBIERNO			
	Regional	Provincial	Cantonal	Parroquial
Limitación territorial	Tránsito y transporte regional		Planificar tránsito y transporte público en el cantón	
Limitación territorial	Sistema vial regional	Sist. vial provincial	Planificar vialidad urbana	Planificar vialidad parroquial; Art GAD provincial

Elaboración: El Autor

### 3.3.4 Competencias exclusivas a un solo nivel

Esta categoría de competencias exclusivas a un solo nivel indica las competencias que tampoco tienen problemas de superposición y cuyo ejercicio requiere de una débil articulación. Por ejemplo, el GAD regional tiene la competencia de investigación e innovación, que deberá articularse con las políticas nacionales; y la personalidad jurídica para autorizar la creación de organizaciones sociales. Del mismo modo, el GAD parroquial tiene la competencia exclusiva de promoción de las organizaciones de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales; y una débil articulación con el GAD cantonal en la delegación, vigilancia o planificación de obras públicas, espacios públicos y equipamiento.

Tabla 8: Competencias exclusivas de un nivel de gobierno

Categoría	Niveles de gobierno	
	Regional	Parroquial
Competencias exclusivas a un solo nivel	Políticas de investigación e innovación; transferencia de tecnología; (Art PN) Personalidad jurídica para organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos</li> <li>• Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales.</li> <li>• Planificar, construir espacios públicos y equipamientos.</li> </ul>

Elaboración: El Autor

### 3.3.5 Competencias exclusivas concurrentes

Este grupo de competencias son aquellas que son exclusivas de un solo nivel de gobierno pero presentan fricciones o interacciones y se comparten, en el ejercicio de las mismas por lo que requieren de articulación multinivel horizontal y vertical para evitar la superposición, la duplicidad de costes, la disfuncionalidad o el solapamiento de políticas públicas territoriales, entre otros problemas.

### a.) Competencia exclusiva de Planificación y Ordenamiento territorial

El COOTAD señala como competencia exclusiva para cada GAD la formulación de los planes de desarrollo y OT, que se guiarán según los lineamientos del PNBV y se articularán en todos los niveles, sobretodo en el ejercicio de competencias compartidas o aquellas que por alguna razón, su ejecución vaya más allá del territorio administrativo del nivel de gobierno respectivo.

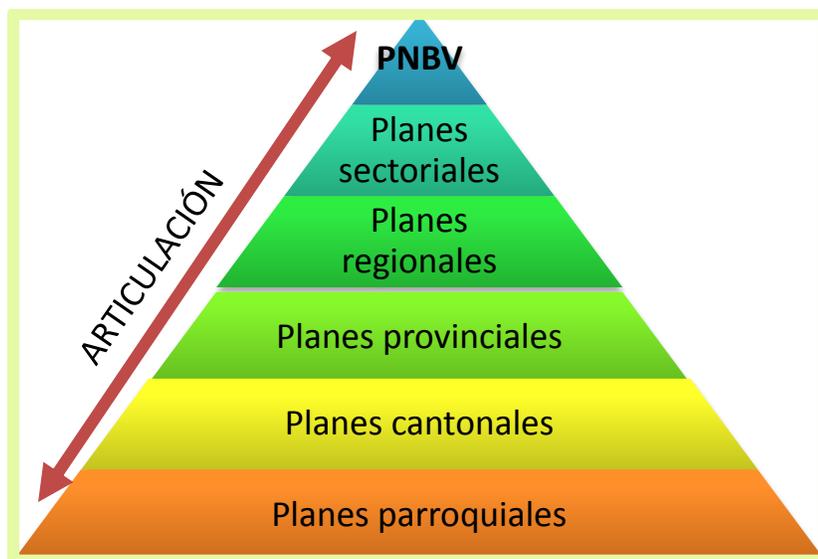


Figura 12: Niveles de planificación

Fuente y elaboración: El Autor

Además, la articulación se deberá coordinar a través de los instrumentos señalados en el Capítulo II, estos son: el COOTAD, COPFP, Consejo Nacional de Competencias, guías, planes, convenios, consorcios y mancomunidades, etc.

### b.) Competencias exclusivas complementarias

La figura 13, muestra las competencias que se complementan entre los 4 niveles de gobierno subnacional. Hay que señalar que no existe un nivel jerárquico, éstas se han colocado de esta forma porque un nivel abarca al otro y se articula respecto de las políticas emitidas por el GAD inmediatamente superior. Así el GAD regional con las competencias de actividades productivas, seguridad alimentaria y cuencas hidrográficas, formula lineamientos de ámbito regional en función de lo que emita el ministerio del ramo o autoridad central. De la misma forma, el GAD Provincial, complementa a las políticas del GAD Regional, con las competencias exclusivas de actividades productivas provinciales;

agropecuarias; cuencas y microcuencas; y riego, a través de la gestión y uso del agua, en relación a las cuencas hidrográficas.

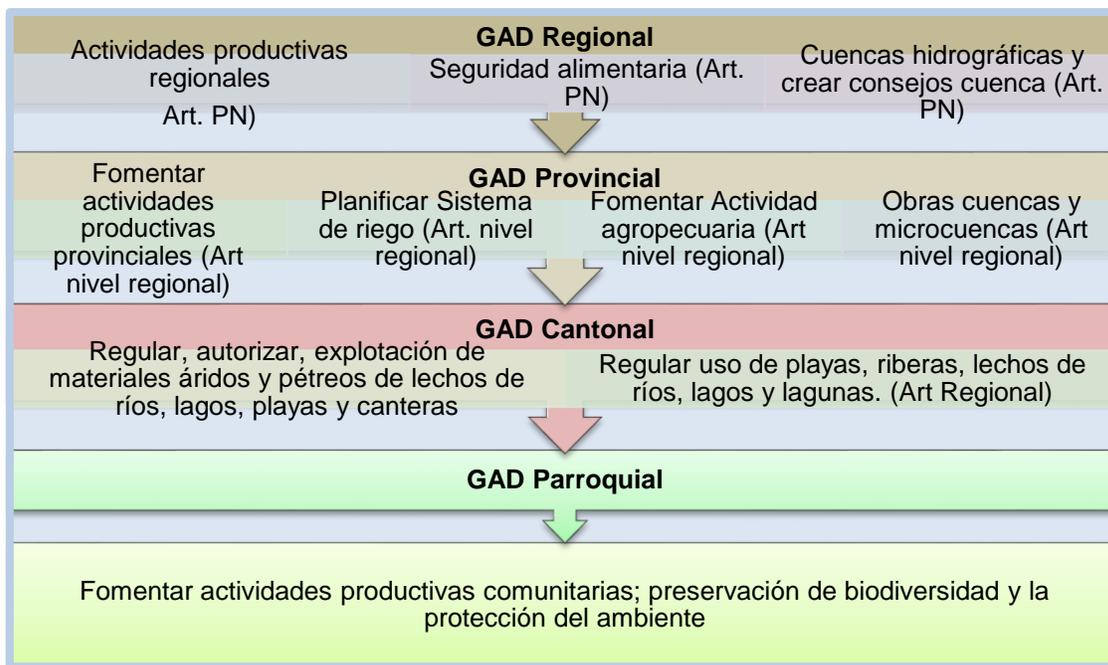


Figura 13: Complementariedad de competencias exclusivas entre niveles de gobierno

Fuente y elaboración: El Autor

Por su parte, el GAD cantonal debe articular sus políticas de explotación de materiales áridos y pétreos de lechos de ríos, lagos, playas y canteras, con la gestión de cuencas hidrográficas y microcuencas de los GAD Regional y Provincial respectivamente. Del mismo modo con el uso de playas, riberas, lechos de ríos, lagos y lagunas.

Finalmente, el GAD parroquial promocionara actividades productivas y vigilara la protección del medio ambiente, articulación su actuación a partir de la supeditación del GAD Provincial en cuanto a actividades productivas y gestión ambiental.

### 3.4 Segunda parte: matriz de facultades y roles de los GAD

En este apartado, se pondera todas las funciones, facultades, roles, atribuciones y/o actividades a “1” y se suma de forma lineal tanto vertical como horizontal, para determinar qué competencias están más interrelacionadas y cuales están mejor asignadas, sin problemas de interacción o superposición. Además, las casillas de color amarillo señalan, según el COOTAD, el nivel de gobierno que tiene la competencia exclusiva. Esto nos servirá para poder definir líneas de actuación multinivel horizontal y vertical.

La matriz de facultades también incorpora dos filas y dos columnas adicionales donde explica, primero, las competencias con mayor necesidad de coordinación absoluta y relativa; y segundo, el grado de partición de cada nivel de gobierno sobre el total de competencias y funciones.

Tabla 9: Matriz de facultades

Competencias	GADR	GADP	GADM	GADp	Nec. Coord. Absoluta	Nec. Coord. Relativa
Art. 129. Vialidad	4	3	2	2	11	8%
Art. 130. Tránsito y transporte	3		4		7	5%
Art. 131. Gestión Coop. Internacional	1	1	1	1	4	3%
<b>Art. 132. Gestión de cuencas hidrográficas</b>	7	1	1	1	10	7%
<b>Art. 133. Riego</b>		9		2	11	8%
<b>Art. 134. Seguridad alimentaria</b>	8	1	2	1	12	8%
<b>Art. 135. Fomento de las actividades productivas y agropecuarias</b>	7	7	1	7	22	15%
<b>Art. 136. Gestión ambiental</b>	1	6	1	6	14	10%
Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.			12	2	14	10%
Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.	1	1	1	1	12	3%
Art. 139.- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.			2		2	1%
Art. 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos.			2		2	1%
Art. 141.- Ejercicio de la competencia de explotación de materiales de construcción.			5		5	3%
Art. 142.- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad			2		2	1%
Art. 143.- Ejercicio de la competencia de otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales.	2				2	1%
Art. 144.- Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.		1	6		7	5%
Art. 145.- Ejercicio de la competencia de infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural.				3	3	2%
Art. 146.- Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.				4	4	3%
Art. 147.- Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.	1	1	1	1	4	3%
Art. 148.- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia	1	1	1	1	4	3%

Grado de responsabilidad o participación	36	32	44	32	144	100%
Grado de participación relativa	25.%	22%	31%	22.%	100%	
Nivel de Gobierno	GADR	GADP	GADM	GADp		

Fuente: COOTAD 2010; Elaboración: El Autor.

De forma general, la matriz de la tabla 9 describe algunos aspectos de la articulación multinivel y de la superposición de competencias. En ella se aprecia un total de 20 competencias exclusivas y concurrentes con el número de funciones que el COOTAD atribuye a cada GAD. Para determinar superposición, como ya se señaló, la competencia debe compartir la exclusividad entre dos o más gobiernos o mismas funciones en el ejercicio de la misma.

En este sentido, las competencias que a priori implicarían superposición son: vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, fomento de actividades productivas y agropecuarias, y gestión ambiental. Estas competencias según el COOTAD tienen la exclusividad dos o más niveles de gobierno. Para evaluar si comparten funciones, se estudiarían individualmente con ayuda de una matriz de diferenciación funcional con el objeto de analizar la existencia o no de superposición de funciones y si la asignación se encuentra articulada entre los GADs.

Por otra parte, también se destaca, que son sólo 5 las competencias (ver tabla 9) las que requieren de una mayor coordinación y articulación multinivel (columna “Necesidad relativa de Coordinación Multinivel”), es decir, competencias que requieren de un trabajo conjunto entre niveles de gobierno (competencias compartidas o complementarias) para evitar la duplicidad de costos; solapamiento de políticas públicas más allá de su territorio o superposición de competencias.

Tres de ellas son exclusivas de un solo nivel de gobierno, por tanto no superpuestas (cuencas hidrográficas, riego y seguridad alimentaria); y las dos restantes, son competencias que tienen atribuida la exclusividad para dos o más niveles de gobierno pero en un caso con funciones complementarias (Gestión Ambiental) y en el otro con funciones compartidas (fomento de las actividades productivas y agropecuarias). Aspecto que se analizara en el siguiente acápite mediante la matriz de diferenciación funcional.

Para finalizar, cabe reseñar que las competencias de viabilidad, tránsito y transporte, cooperación internacional, y prestación de servicios públicos, a pesar de indicar superposición de competencias o una alta necesidad de coordinación multinivel en el caso

de servicios públicos, se las ha excluido por dos razones. La primera, por ser competencias que se limitan claramente a la jurisdicción territorial de cada GAD, con funciones específicas para cada subgobierno, es decir, sin problemas de articulación multinivel. La segunda, referente a la prestación de servicios públicos, se trata de una competencia exclusiva del GAD municipal, que por concentrar un gran número de funciones en el ejercicio de sus competencias, obtiene este porcentaje alto pero sin problemas de superposición o articulación.

En resumen, el análisis se centrará en las 5 competencias (artículo 132, 133, 134, 135 y 136) con mayor necesidad de coordinación multinivel, es decir, las 3 exclusivas y las dos concurrentes. Además coinciden con las competencias halladas en la matriz de competencias descriptiva.

La tabla 10 resume los resultados presentados.

Tabla 10: Competencias con necesidad de articulación multinivel

<b>Competencia</b>	<b>Nec. Coord. Relativa</b>
Art. 129 Vialidad.	8%
<b>Art. 132. Gestión de cuencas hidrográficas</b>	7%
<b>Art. 133. Riego</b>	8%
<b>Art. 134. Seguridad alimentaria</b>	8%
<b>Art. 135. Fomento de las actividades productivas y agropecuarias</b>	15%
<b>Art. 136. Gestión ambiental</b>	10%
Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.	<b>10%</b>

Elaboración: el Autor

Por último, la figura 14, jerarquiza todas las competencias con mayor necesidad de articulación multinivel. Lo más relevante de tal grafica es que las competencias exclusivas municipales son las que menor necesidad de coordinación multinivel requieren, cumpliendo con el principio de subsidiariedad y el fin último que es mejorar la calidad de vida de las personas. Por el otro lado, las competencias con mayor necesidad de coordinación multinivel son las que comparten funciones y/o exclusividad en el ejercicio de las mismas.

No obstante, esto no se debe interpretar como una mala asignación en la arquitectura competencial, sino más bien como una necesidad de la misma competencia de coordinarse con los niveles de gobierno implicados. Para evaluar este aspecto, se recurrirá a un conjunto de matrices de diferenciación funcional, metodología ya adoptada por la

SENPLADES para evitar la superposición de funciones y desconcentrar las funciones del Estado, dentro del marco de la reforma democrática del Estado. Tal matriz servirá para determinar si existe o no una correcta articulación (analizando la exclusividad y las funciones o roles de cada GAD) de estas competencias entre los GAD que estén a cargo o compartan funciones.

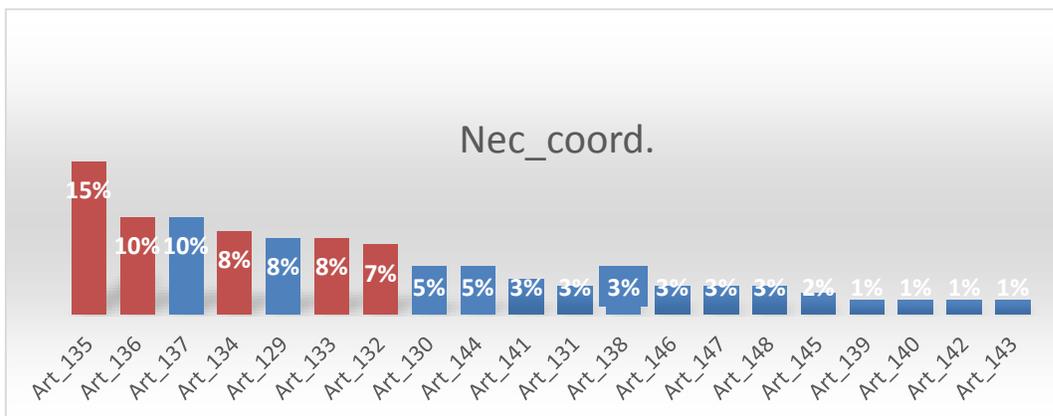


Figura 14: Gráfico de barras jerárquico según el porcentaje de necesidad de coordinación multinivel.

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz de facultades.

A continuación se detalla el análisis de las dos competencias concurrentes y las tres competencias exclusivas (no superpuestas) con necesidad de coordinación multinivel.

### 3.4.1 Competencias concurrentes

#### 3.4.1.1 Fomento de actividades productivas y agropecuarias

En concordancia con lo anterior, el COOTAD señala en el Art. 135, sobre la competencia de Fomento de actividades productivas y agropecuarias, que es competencia exclusiva de los GADs Regional, Provincial y Parroquial, su ejecución y planificación y que, además, se deberá realizar conforme a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

Por tanto, se trata de una competencia que físicamente no se puede delimitar y que más bien se enmarca en un plan sectorial según los lineamientos del PNBV. En este caso, la cuestión es cómo se distribuye las funciones entre los distintos GADs para determinar si hay superposición de funciones. Para esta tarea se elabora una matriz de diferenciación funcional donde en las columnas se coloca los niveles de gobierno y en las filas las funciones o roles asignados.

Tabla 11: Matriz de diferenciación funcional sobre el Fomento de Actividades Productivas y Agropecuarias

Facultad Entidad	Gob. Central	GAD REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL
	PNBV				
<b>Rectoría</b>	●				
<b>Planificación</b>		●	●	●	●
<b>Coordinación</b>		●	●	●	●
<b>Regulación</b>		●	●		●
<b>Delegación</b>				●	
<b>Ejecución</b>		●	●		●
<b>Ejecución subsidiaria</b>		●	●		●
<b>Construcción</b>		●	●		●

Fuente: Elaboración propia

La tabla 11 muestra la forma en que se articula la mencionada competencia, como vemos, existen varias funciones que se comparten entre los distintos niveles de gobierno. Así, tenemos que son el GAD Regional, Provincial y Parroquial los encargados de planificar, coordinar, regular, ejecutar y construir todos los programas y/o proyectos relacionados con el ejercicio de esta competencia. Del mismo, al GAD municipal se le podrán delegar algunas funciones tales como la planificación y coordinación con los demás niveles según sea el caso.

Consecuentemente, la interrogante que surge es que si esta superposición de funciones necesariamente implica problemas en la toma de decisiones. En primera instancia, se afirma (en la discusión se desarrollara más), la naturaleza intrínseca de tal competencia requiere no obviar el papel de los niveles de gobierno ya que fomentar las actividades productivas y agropecuarias hace referencia a una necesidad global, de país, con el objetivo de, por un lado diversificar la producción y por el otro potencializar las regiones, poniendo énfasis en las capacidades locales. Es decir, la política de fomento de actividades productivas no se limita a una jurisdicción territorial y su impacto o repercusión beneficia al país, mejorando los índices de empleo, calidad de vida y desarrollo del Ecuador. Tampoco habría que obviar que la descentralización en el Ecuador se define como no jerárquica, respetando la autonomía de cada GAD.

En conclusión, el papel de la coordinación entre actores o instancias (administraciones, autoridades responsables) cobra especial relevancia con el fin de complementar políticas mediante la delegación de funciones o participación subsidiaria. Además, como ya explica

el COOTAD, el GAD regional o provincial podría poner énfasis en actividades propiamente productivas en diversas ramas y el GAD parroquial con apoyo de los organismos encargados, en actividades agropecuarias, a través de organizaciones comunitarias u otros grupos de interés (pueblos y nacionalidades, por ejemplo).

#### **3.4.1.2 Gestión ambiental**

Respecto a la competencia de Gestión ambiental, el COOTAD establece que se “articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley”. A continuación, especifica los roles y actividades correspondientes a al GADs Provincial, Municipal y Parroquial.

Como ya especifica la Ley, la Gestión ambiental no sólo debe articularse entre los distintos niveles de gobierno sino también con aquellas competencias y actividades que se relacionan directamente con el medio ambiente, por ejemplo, la competencia de riego, cuencas hidrográficas, seguridad alimentaria y lo que se refiere al GAD Municipal (Prestación de servicios públicos) en cuanto a la eliminación de desechos sólidos (Plan de manejo de desechos sólidos en la gestión ambiental), entre otras. En este sentido, es el GAD regional el que tiene mayor responsabilidad ya que actúa como órgano intermedio del gobierno central y por tanto ejercer como instancia articuladora, así mismo por tener la exclusividad en la gestión de cuencas hidrográficas, seguridad alimentaria y fomento de actividades productivas y agropecuarias; además, de la disposición de coordinar la gestión ambiental con el GAD Provincial y Parroquial.

La matriz de diferenciación funcional también será de mucha ayuda en este caso para estudiar la articulación de la competencia de gestión ambiental.

Tabla 12: Matriz de diferenciación funcional sobre la Gestión Ambiental

Facultad Entidad	Gob. Central	GAD REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL
	MGA				
<b>Rectoría</b>	●				
<b>Gobernar</b>			●		
<b>Dirigir</b>			●		
<b>Ordenar</b>			●		
<b>Disponer</b>			●		
<b>Organizar</b>			●		
<b>Autoridad Ambiental</b>	●		●	●	
<b>Gestión desechos</b>				●	
<b>Auditorías</b>			●		
<b>Promover Act. GA</b>			●	●	●
<b>Coordinar</b>			●	●	●
<b>Tasas Preservación CH</b>		●	●		

Fuente: Elaboración propia

De la tabla 12 se destaca algunos aspectos relevantes de la forma en que se articula dicha competencia:

- Protagonismo del GAD provincial en el ejercicio de la gestión ambiental dadas las actividades roles y funciones que tiene a su cargo (autoridad ambiental, gobernar, dirigir, organizar, etc.). Este hecho se destaca a pesar de no ser una competencia exclusiva de este nivel de gobierno.
- La necesidad de coordinarse con el GAD cantonal y parroquial en la promoción de actividades de gestión ambiental y la capacidad de declararse como autoridades ambiental en la aprobación de proyectos, programas o planes. Aquí destaca, por ejemplo, el manejo de desechos sólidos con el GAD municipal.

En conclusión, el diseño en la asignación de funciones no presta mayor complejidad, el GAD Provincial debe erigirse como la entidad de mayor responsabilidad y coordinar sus actividades o funciones con el GAD cantonal y parroquial según el programa o proyecto en cuestión. Respecto al GAD regional, deberán coordinar la creación de tasas de preservación de cuencas hidrográficas.

### **3.4.2 Competencias con necesidad de articulación multinivel**

En cuanto a las 3 últimas competencias, éstas son: gestión de cuencas hidrográficas, riego y seguridad alimentaria. A estas 3 competencias restantes, el COOTAD las designa como competencia exclusiva de un solo nivel de Gobierno. La gestión de cuencas hidrográficas (Art. 132) y Seguridad alimentaria (Art. 134), el Código Orgánico determina que son competencia exclusiva del GAD Regional. Por su parte, Riego (Art. 133), es exclusividad del GAD Provincial.

Como podemos observar, a pesar de ser competencias asignadas a un solo nivel de gobierno, (y no indicar superposición), comparten ámbitos de acción común, es decir, necesariamente deben coordinarse. Para corroborar este enunciado, se recurrirá al COOTAD para analizar cada una de estas tres competencias finales.

#### **3.4.2.1 Riego**

En este sentido, el COOTAD sentencia que la competencia de Riego, “está asignada constitucionalmente a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Al efecto, éstos deberán elaborar y ejecutar el plan de riego de su circunscripción territorial de conformidad con las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora de esta materia y los lineamientos del plan nacional de riego y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en coordinación con la autoridad única del agua, las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión y uso de los recursos hídricos y los gobiernos parroquiales rurales”.

A pesar de ser una competencia exclusiva para el GAD provincial, esta deberá coordinarse con otras entidades administrativas.

La tabla 13 sintetiza mejor la coordinación multinivel que establece el COOTAD en la ejecución de esta competencia.

Tabla 13: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de Riego

Entidad	Gob. Central	GAD Regional	GAD Provincial	GAD Cantonal	GAD Parroquial	Org. Comunitarias
Facultad	SENAGUA					
<b>Rectoría</b>	○		○			
<b>Coordinación</b>	○		○		○	○
<b>Delegación</b>			○		○	
<b>Ejecución</b>			○		○	
<b>Planificación-PND</b>		○	○	○	○	
<b>Operar y Mantener</b>			○			
<b>Construcción</b>			○			

Fuente: Elaboración propia

La necesidad de articulación y coordinación multinivel se hace evidente aquí en varios frentes. Primero, con el ministerio del ramo rector de la competencia de fomento productivo, agropecuario y acuícola, competencia que también es exclusiva de los GADs regional, provincial y parroquial, señalados anteriormente. Segundo, con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Autónomo respectivo. Tercero, con la autoridad única del agua. Cuarto, articularse con el GAD Regional, la gestión de cuencas hidrográficas, es decir, recursos hídricos. Y por último, organizaciones comunitarias y gobiernos rurales relacionados con el uso del agua.

### 3.4.2.2 Gestión de cuencas hidrográficas

La gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas que de acuerdo a la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, comprende:

1. La ejecución de políticas,
2. Normativa regional,
3. La planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de las juntas de agua potable y de regantes, así como
4. La ejecución subsidiaria y recurrente con los otros gobiernos autónomos descentralizados, de programas y proyectos, en coordinación con la autoridad única del agua en su circunscripción territorial, de conformidad con la planificación, regulaciones técnicas y control que esta autoridad establezca.

En el ejercicio de esta competencia le corresponde al gobierno autónomo descentralizado regional.

Tabla 14: Matriz de diferenciación funcional de Cuencas Hidrográficas

Facultad Entidades	Gob. Central	GAD REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL
	Ministerio del ramo				
<b>Rectoría</b>	● ←				
<b>Planificación</b>		●			
<b>Coordinación</b>	●	●	→ PLAN DE MANEJO DE CUENCAS		
<b>Ejecución subsidiaria y recurrente</b>		●			
<b>Normativa</b>		●			
<b>Construcción</b>			●		

Fuente: Elaboración propia

La matriz de diferenciación funcional de la tabla 14 señala dos aspectos importantes en la arquitectura o red articuladora de esta competencia:

1. La exclusividad de esta competencia para el GAD regional pero con rectoría del gobierno central y por ende la necesidad de coordinación entre ambas instancias.
2. Coordinación con todos los niveles de gobierno en la formulación, seguimiento y/o aprobación del plan de manejo de cuencas hidrográficas.

Para finalizar, el GAD provincial en coordinación y según para lo que establezca el GAD regional, deberá colaborar en la construcción de obras, mediante la prestación de equipos, material u otros elementos para el caso.

### 3.4.2.3 Seguridad alimentaria

“El fomento, de la seguridad alimentaria, cuyo ejercicio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales se gestionará aplicando las disposiciones constitucionales y legales para garantizar la soberanía alimentaria, la política pública de esta materia bajo el principio de integralidad y comprende:

1. Promover, concurrentemente con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y
2. Brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;
3. Implementar coordinadamente con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales; garantizando la calidad y cantidad de los alimentos necesarios para la vida humana;
4. Planificar; y
5. Construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agro biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales” (COOTAD, 2010).

Tabla 15: Matriz de diferenciación funcional de la competencia de seguridad alimentaria

Facultad Entidad	Gob. Central	GAD REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL
	PNBV				
<b>Rectoría</b>	●				
<b>Planificación</b>		●			
<b>Coordinación</b>		●	●	●	●
<b>Ejecución</b>		●			
<b>Ejecución subsidiaria</b>		●			
<b>Construcción</b>		●			

Fuente: Elaboración propia

La matriz de diferenciación funcional (tabla 15) en este caso sirve para simplificar y visualizar de forma general cómo se articula esta competencia. Como ya se explicó, la exclusividad la tiene el gobierno regional por ende es la institución con mayor número de

funciones y roles a su dirección. Entre sus funciones destaca la planificación, ejecución y la coordinación con todos los niveles inferiores de gobierno. Así mismo, deberá coordinarse con la competencia de Riego (GAD Provincial), cuencas hidrográficas y fomento de actividades productivas, con las cuales también cuenta con su exclusividad. En conclusión, el diseño se encuentra articulado con especial énfasis en la coordinación multinivel: lograr consensos entre instituciones público privadas y actores sociales para crear sinergias en pro del desarrollo sustentable.

### 3.4.3 Grado de participación absoluta y relativa

La participación absoluta y relativa suma verticalmente el total de funciones y roles que el COOTAD asigna a cada nivel de gobierno en el ejercicio de sus competencias. Esto permite discernir si se ha cumplido con el objeto de la descentralización, es decir, si se ha efectuado una verdadera desconcentración de funciones por parte del gobierno central hacia los niveles de gobierno más cercanos con la población y que además pueden cumplir con el mismo rol de forma eficiente y eficaz.

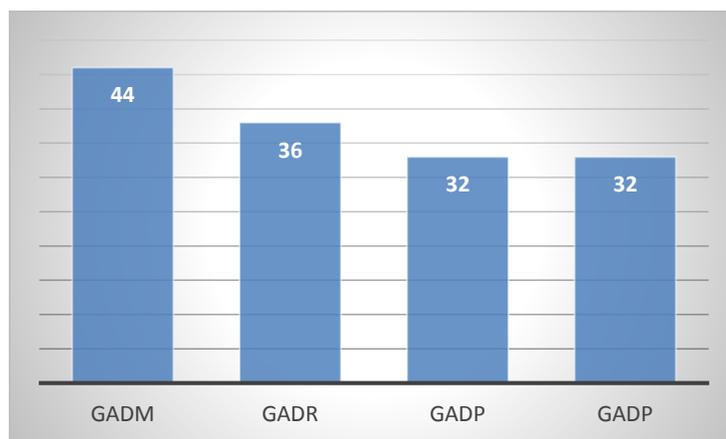


Figura 15: Gráfica sobre el grado de participación absoluta de los GADs

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz de facultades.

De esta forma, las gráficas de la figura 15 y 16 indican que es el GAD Municipal o Cantonal quien tiene mayor concentración de competencias con un total de 44 funciones y actividades, correspondiente a un 31% del total. El GAD Regional es el segundo nivel de gobierno con más atribuciones y facultades, es decir, con una participación del 25%. Por su parte el nivel provincial y parroquial, comparten el mismo número de funciones y roles (ambos, 22%).

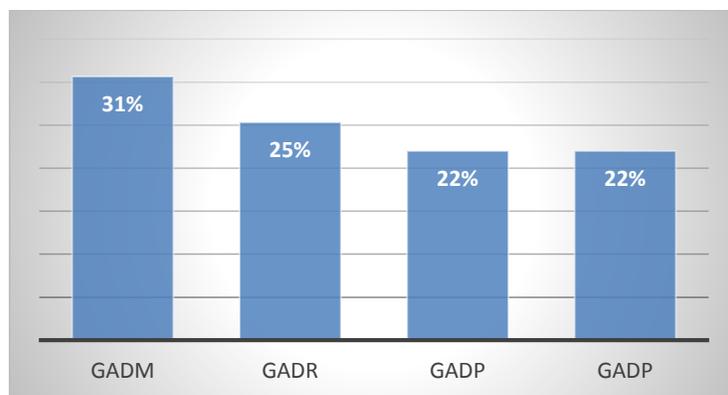


Figura 16: Gráfico sobre la participación relativa de los GADs

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz de facultades

El grado de participación revela el énfasis que se ha puesto en descentralizar funciones que pueden desempeñar correctamente las localidades municipales, cumpliendo de esta forma con el principio de subsidiariedad y dándole sentido a la descentralización. En coherencia con lo anterior, el GAD cantonal es el nivel de gobierno con mayor número de competencias exclusivas, 9 de 17 exclusivas. Si sumamos además, la participación del GAD parroquial (22%) con la del GAD cantonal (31%) tenemos que un 53% de las funciones, roles o actividades en el ejercicio del régimen de competencias que establece el COOTAD, están a cargo de los niveles más cercanos a la población. Del mismo, el GAD municipal podrá delegar algunas funciones al GAD parroquial, aspecto importante sobre todo en la gestión de servicios públicos, ya que dota a las parroquias de la autonomía necesaria para mejorar el bienestar de las personas, sobretodo del ámbito rural.

**CAPITULO IV**  
**PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

## **4. Exposición y discusión de resultados**

Esta investigación tuvo como propósito diseñar la forma eficiente en que las competencias de los gobiernos seccionales a escala regional se puedan articular para que contribuyan al desarrollo local y Nacional, Buen Vivir. De esta forma, se examinó el diseño institucional del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en el año 2010, para determinar la existencia o no de superposición de competencias entre los niveles de gobierno subnacional.

Así mismo, de forma específica, se identificó los instrumentos de articulación y coordinación multinivel con los que cuentan los gobiernos autónomos; y por último, se señalan algunas causas de desarticulación entre los GADs a escala regional.

El presente capítulo se ha dividido en dos partes. La primera expone los resultados más relevantes del trabajo y la segunda discute las implicaciones que de ellas se derivan. Dentro de los resultados, estos se los ha dividido en tres subapartados: el primero trata la articulación vertical o entre niveles de gobierno; el segundo, la articulación horizontal o entre un mismo nivel de gobierno; y el tercero, analiza la concentración de funciones y actividades o roles entre los 5 gobiernos subnacionales. Respecto a este último, se supone que el nivel de gobierno con mayor número de facultades asignadas tiene un mayor número de competencias a su cargo.

Por su parte, la discusión (segunda parte) abarca todos los elementos que se desprenden de la investigación: problemas del estudio, relevancia de los resultados, contrastación de la hipótesis y objetivos del trabajo.

### **4.1 Resultados**

#### **4.1.1 Articulación vertical**

De los resultados obtenidos en este trabajo, se resuelve que de un total de veinte competencias, ninguna se encuentra superpuesta, a pesar de que solo una (fomento de actividades productivas) comparta las mismas funciones en el ejercicio de la misma. Lo que sí se evidencia es que hay cinco competencias que requieren de mayor coordinación multinivel<sup>23</sup>, es decir, el ejercicio de dichas competencias la comparten de forma

---

<sup>23</sup> Se entiende por necesidad de coordinación multinivel al trabajo conjunto que se debe llevar a cabo entre dos o más niveles de gobierno por tener funciones y actividades o roles complementarios en el ejercicio de

complementaria dos o más niveles de gobierno. Así, el GAD Regional, Provincial y Parroquial comparten la competencia de “Fomento de actividades productivas y agropecuarias”; mientras que, son todos los gobiernos autónomos (Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial) los que se distribuyen la de “Gestión ambiental”. Estas son competencias concurrentes con necesidad de articulación multinivel.

Las tres restantes son “Gestión de cuencas hidrográficas”, “Riego” y “Seguridad Alimentaria” las cuales tienen asignado la exclusividad de su manejo a un solo nivel de gobierno, sin embargo, el COOTAD estipula la coordinación de estas competencias por razones que explicaremos más adelante.

Tabla 16: Relación entre competencias exclusivas y concurrentes

Competencias	GADs			
	Regional	Provincial	Cantonal	Parroquial
Gestión de Cuencas Hidrográficas	Exclusiva			
Seguridad alimentaria	Exclusiva			
Riego		Exclusiva		
Gestión ambiental	Concurrente	Concurrente	Concurrente	Concurrente
Fomento de act. Productivas	Concurrente	Concurrente		Concurrente

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.1.1 Competencias concurrentes no exclusivas con necesidad de coordinación multinivel

La gestión compartida de las competencias de “Fomento de actividades productivas y agropecuarias” y “Gestión ambiental” no representa un obstáculo para la planificación o ejecución de políticas territoriales de cada GAD. Esto se debe a que el COOTAD ya establece una adecuada articulación entre las mismas, detallando el papel de cada nivel de gobierno y delimitando sus funciones y actividades.

En coherencia con lo anterior, la concurrencia no se debe interpretar como una mala distribución de competencias o error del COOTAD, sino que se justifica por varias razones:

---

una competencia. Necesitan coordinarse para no interrumpir en funciones específicas de cada nivel o evitar la superposición de las mismas.

La primera es que el COOTAD ya establece que no es una asignación de competencias jerárquicas, sino de una que garantiza la autonomía de cada nivel de gobierno en la toma de decisiones<sup>24</sup>. Y establece principios (solidaridad, complementariedad y subsidiaridad), bajo los cuales se deben guiar para superar las dificultades intergubernamentales en cuanto a la planificación del desarrollo, ejecución de proyectos, delegación de funciones, etc.

Segunda razón, la naturaleza misma de las mencionadas competencias no permite desligar una función de otra, es decir, se encuentran interrelacionadas y se complementan entre dos o más gobiernos seccionales, exigiendo trabajar de forma conjunta. Por ejemplo, el COOTAD sobre el “Fomento de actividades productivas” explica que “A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción,... etc. “(COOTAD, 2010).

Del mismo modo, sobre la “Gestión ambiental” señala que “el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector...” (COOTAD, 2010).

Tercera, estas competencias tienen un impacto o repercusión que va más allá del territorio administrativo de cada GAD, pudiendo perfectamente, al aplicar distintas políticas o proyectos en el mismo campo (producción agropecuaria, desarrollo rural, otorgamiento de licencias ambientales) sin coordinación, provocar duplicidad de costos o solapamiento de proyectos más pequeños.

Cuarta, en el caso de la “Gestión ambiental”, al estar el ambiente bajo tutela estatal, ésta debe ser coordinada por la autoridad ambiental tal y como prevé el COOTAD, especialmente para el caso de los municipios, la gestión de desechos y eliminación de vertidos.

---

<sup>24</sup> “Art. 6.- Garantía de autonomía.- Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República” (COOTAD, 2010)

En conclusión, en el marco del COOTAD, no se puede jerarquizar la dirección de estas dos competencias ni limitarse su actuación a la jurisdicción territorial de cada GAD por las razones expuestas, por ende, la articulación debe partir desde el aprovechamiento del marco legal ya establecido, de los instrumentos de planificación y de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación, unidad, solidaridad, etc.

#### **4.1.1.2 Competencias exclusivas con necesidad de articulación intergubernamental**

Como ya se mencionó, “Gestión de cuencas hidrográficas”, “Riego” y “Seguridad Alimentaria”, de igual manera, requieren de una articulación mayor que el resto de competencias ya señaladas. (Ver tabla 9: matriz de facultades)

Por razones geográficas, en el caso de “Gestión de cuencas hidrográficas”, la limitación territorial administrativa de los GAD (cualquier nivel) no coincide con la de las cuencas hidrográficas, así estas se organizan en cuencas según las vertientes continentales. De esta forma, la coordinación debe partir desde los lineamientos enunciados por la rectoría del ministerio del ramo competente (SENAGUA) y a través del Plan de Manejo de Cuencas de los GADs locales. Además, al ser el agua un sector estratégico como la creación de energía, relacionados directamente con las cuencas hidrográficas, los gobiernos locales, tendrán la obligatoriedad de negociar sus políticas con las del gobierno nacional. Los GAD cantonales por su parte deberán coordinar con la entidad competente los vertidos y desechos hacia ríos, vertientes, lagunas, cuencas o microcuencas, etc.

Riego, por su parte, está a cargo del GAD Provincial, no obstante, el COOTAD concreta que el plan de riego debe articularse con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada GAD involucrado, así como coordinarse con la autoridad única del agua, organizaciones comunitarias y gobiernos parroquiales. Es importante señalar que al ser una competencia de alcance territorial amplio, que puede involucrar incluso provincias, necesariamente debe articularse entre las instituciones señaladas para el caso.

Para terminar, la competencia exclusiva de “Seguridad alimentaria” la tiene el gobierno regional, pero con participación de los subgobiernos provinciales, municipales y rurales en actividades relacionadas con “la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales...”, además de “planificar y construir la

infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales...” (COOTAD, 2010).

En definitiva, la articulación de estas competencias entre gobiernos seccionales debe realizarse a través de la planificación del desarrollo y de la autoridad rectora en esta materia, y aprovechando los instrumentos al alcance de cada institución.

#### **4.1.2 Articulación horizontal**

La articulación entre niveles de gobierno iguales -ej., GAD Provincial de Loja y GAD Provincial de Zamora, parte del análisis de las competencias que comparten.

Dentro de las cinco competencias que se han identificado con un alto porcentaje de necesidad de coordinación multinivel, es el GAD Regional con cuatro de ellas, el gobierno que tiene mayor número de competencias a su cargo: 2 exclusivas y 2 concurrentes. Las exclusivas son “Gestión de Cuencas Hidrográficas” y “Seguridad alimentaria”; y las concurrentes o compartidas la de “Gestión Ambiental” y “Fomento de actividades productivas y agropecuarias”.

Tales competencias comparten ámbitos de acción comunes: geográficamente, abarcan un amplio aspecto territorial o zonal; “Cuencas hidrográficas” y “Seguridad alimentara” así como “Fomento de actividades productivas”, se interrelacionan y por ende exigen líneas de actuación simultaneas. Por ejemplo, si un GAD Regional cualquiera desea fomentar alguna actividad productiva o la seguridad alimentaria dentro de su región, deberá tener en cuenta, primero, la gestión ambiental de sus políticas y segundo, el plan de manejo o modelo de gestión de sus cuencas hidrográficas de forma que una no vaya en detrimento de la otra. Este caso también aplica a GADs Regionales fronterizos, donde podrán crearse consorcios, convenios o incluso mancomunidades o coordinarse bajo la rectoría del algún ministerio coordinador.

Respecto al GAD Provincial solo tiene la tutela de Riego y comparte las competencias de fomento de actividades productivas y de gestión ambiental. De esta forma, la articulación será a través de estas dos últimas competencias. Esto tiene especial relevancia para las provincias que conforman una región o provincias colindantes pertenecientes a otra región.

Por tanto, cuando un GAD Provincial formule su plan de desarrollo debe poner especial atención al tratamiento de la competencia de fomento de actividades productivas y gestión

ambiental con los GAD Provinciales vecinos con el fin de guardar complementariedad en la ejecución de políticas territoriales.

En este sentido se debería poner énfasis, dado el alcance de tales competencias, en la creación mancomunidades, o la apuesta por convenios y consorcios entre niveles de gobierno colindantes, con el objeto de superar regionalismos y disparidades locales.

#### **4.1.3 Concentración de funciones, roles y facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Como ya se explicó en el subapartado 3.4.3, el gobierno autónomo municipal es el nivel administrativo con mayor porcentaje acumulado de funciones en el ejercicio de las competencias que asigna el COOTAD a los gobiernos seccionales. Por ende, es este nivel el responsable de que un 1/3 de las competencias se articulen correctamente mediante un modelo de gestión eficiente, coordinando sus propias facultades con las de otros gobiernos autónomos, de forma vertical como horizontal.

Al tener el GAD Cantonal mayor grado de participación relativa, se deduce que si se ha avanzado hacia una descentralización administrativa, en concordancia con lo que establece la Constitución del 2008, acercando la toma de decisiones a los gobiernos locales. Si suponemos que los municipios además tienen bajo su tutela a las parroquias rurales, cuyo porcentaje de participación es del 22%; tenemos que estos dos niveles, los más cercanos a la población, suman 53% del total de funciones que asigna el COOTAD a los GADs. Por tanto su papel como promotores del desarrollo equitativo y solidario a través del fortalecimiento de la autonomía y descentralización, es de vital importancia ya que permite mejorar la calidad de vida y servicios de los ciudadanos.

Por su parte, el GAD Regional, con una participación del 25%, también cumple con un rol destacado dentro de las políticas regionales y de ordenamiento territorial. La mayoría de las funciones que ocupa forman parte de las cuatro que ya se ha mencionado con anterioridad. Además, hay que señalar que los gobiernos regionales actualmente se encuentran en proceso de creación y tienen plazo hasta el 2018 para su culminación.

## 4.2 Discusión de resultados

Del presente estudio se desprenden algunas importantes implicaciones y evidencias sobre el “estado” de la articulación multinivel y el ordenamiento territorial en el Ecuador. Específicamente, ha contribuido a resolver dos problemáticas referidas al diseño institucional actual, en cuanto a la asignación de competencias. El primero ha servido para determinar la no existencia superposición de competencias en la arquitectura del COOTAD para los distintos niveles de gobierno. Y segundo, algunos problemas relacionados con el ejercicio de competencias, cuya solución inmediata es fortalecer la coordinación multinivel, en el marco de las instituciones formales ya establecidas (instancias gubernamentales, códigos, planes, guías, etc.) pero también dentro de una informalidad que llama a la cooperación, es decir, voluntad política.

De esta forma, la nueva Constitución de la República propone un innovador modelo de descentralización basado en la asignación eficiente de competencias exclusivas y de recursos financieros a todos los niveles de gobierno, desde el central hasta el parroquial, la misma que se realizara de forma integral y articulada entre gobiernos autónomos, ministerios y demás actores involucrados. Además, como establece la nueva Carta Magna, este proceso se respaldará con la creación y aprobación de una ley secundaria, en este caso el COOTAD (2010).

Dicho código implementa el sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, regula el curso de la descentralización entre GADs y fija las políticas, instrumentos y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. También, en cumplimiento de unos de sus objetivos, se propuso “la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal” (COOTAD, 2010).

Ahora bien, que no exista superposición de competencias no implica necesariamente que el diseño sea eficiente o contribuya a una efectiva toma de decisiones. A esto hay que tomar en cuentas dos aspectos relevantes. El primero es que la transferencia de competencias es de forma gradual y progresiva, llevado a cabo por el Consejo Nacional de Competencias, a través del Plan Nacional de Descentralización. Por ende es un proceso inconcluso y del cual aún no existen estudios sobre sus resultados. Segundo, los GADs Regionales aún no se han conformado. Por ende, tal nivel administrativo, concebido como entidad

administrativa intermedia entre el gobierno nacional y locales, y con asignación de competencias propias, estaría siendo sustituido, directamente por el ejecutivo.

En línea con lo anterior, a pesar de que la investigación ha constatado la no existencia de superposición de competencias exclusivas ni de funciones en el diseño competencial del COOTAD, así como la necesidad de coordinación multinivel en 5 competencias ya señaladas en el capítulo anterior, sí ha evidenciado algunos problemas relacionados con su ejercicio efectivo. En concreto, se hace referencia a dos problemas claros: (i) la ambigua conceptualización de “exclusividad”; y (ii) la complejidad en la ingeniería competencial.

Respecto al primero (i), aparentemente, existe una contradicción en el COOTAD en la definición de competencias exclusivas, donde primero, en el Art. 114, define “Competencias exclusivas” como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (COOTAD, 2010). Segundo, en el Art. 126, también afirma que “salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular...”.

Y sigue en el Art. 127, sobre los “Límites territoriales de las competencias exclusivas” que “todas las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ejercen exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales”. Y por último, en el Art. 124 acerca de la “Efectividad de la autonomía” delibera que “La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados”.

Lo que se deduce de estos Artículos es que no existen competencias exclusivas sino más bien de un conjunto de competencias compartidas y concurrentes, y que por tanto no respetan la autonomía administrativa. Esto también se contrasta con la asignación de más de 140 funciones para un régimen de tan solo 20 competencias. Quizás sería conveniente, aumentar el número de competencias con el fin de acentuar la descentralización y simplificar las funciones de cada GAD.

Además, en las competencias señaladas, todas se deben regir según el ministerio del ramo rector de dicha competencia, supeditando su actuar en función del ejecutivo. Por tanto, si las directrices vienen del gobierno central ¿Cómo se puede avanzar hacia el desarrollo local y territorial a partir de nuestras propias necesidades, potencialidades y recursos? En definitiva, estaríamos hondando en una descentralización desde el centro. Este problema también se evidencia al analizar el PNBV 2009-2013 y que se prolonga en el del 2013-2017, donde se prioriza sectores económicos y se pone poco hincapié en el desarrollo territorial. Del mismo modo, también estos problemas dificultan la planificación y aplicación de planes y proyectos; así como la coordinación y negociación de actores en la toma de decisiones

El segundo problema (ii) suscita tres inconvenientes más. La compleja asignación de competencias se refiere primero a la organización jurídica del COOTAD, donde define en un capítulo, competencias exclusivas de cada GAD y en otro habla sobre el régimen de competencias. Ambos capítulos tratan la asignación de competencias y no tiene sentido separarlas en dos capítulos. También, entremezcla funciones y competencias exclusivas, por ejemplo señala la competencia exclusiva de gestión de cuencas hidrográficas para el GAD regional en el art 32 y en el art 42 señala, en el ejercicio de competencias exclusivas del GAD Provincial, la ejecución de obras en cuencas y microcuencas. Es decir, estaríamos hablando de superposición por compartir la exclusividad de la competencia de cuencas hidrográficas cuando en realidad solo se trata de una función complementaria o concurrente del GAD Provincial. Por tanto si bien un nivel tiene la competencia exclusiva otro nivel comparte una función, que deberá manejarse de forma coordinada. De este aspecto se desprende, la urgencia de unificar conceptos, coherencia y cohesión en el diseño jurídico del COOTAD.

En conclusión, la presente investigación ha cumplido con su objetivo principal que es de determinar o no la existencia de superposición de competencias así como evaluar el diseño institucional en la asignación de competencias, esto es, la forma en que se articula para definir lineamiento de actuación multinivel, que como se explica pone énfasis en la coordinación del gobierno multinivel o instancias administrativas a través de los instrumentos presentados (planes, guías, metodologías, lineamientos, convenios, etc.).

Consecuentemente, también ha servido para revelar la ambigüedad en la definición de exclusividad y la complejidad del mismo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización dado el diseño jurídico que presenta.

Probablemente el mayor reto que se destaca es cómo poder compaginar la exclusividad de algunas competencias con funciones específicas para cada subgobierno (conurrencia) y la formulación de los distintos modelos de gestión para cada competencia en función de las características (capacidad institucional) o realidades territoriales (poblacional, cultural, económica, infraestructura, etc.) que presentan los distintos GADs del país.

## CONCLUSIONES

La investigación teórica descrita y las fuentes primarias de información, y a través de los resultados lanzados por la matriz de facultades, sugieren que el actual diseño competencial en el Ecuador se encuentra correctamente articulado, sin superposición de competencias o funciones entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados. De esta forma, y según el análisis descrito, se rechaza la hipótesis principal y eje de este trabajo: la existencia de superposición de competencias en la arquitectura competencial del Ecuador. Tal objetivo se logró mediante un conjunto de matrices denominadas como de “Institucionalidad múltiple” y de “Diferenciación funcional”, las mismas que permitieron determinar la forma en que se articulan las competencias exclusivas y funciones entre los distintos niveles de gobierno.

Así mismo, se cumplió con los objetivos de: (i) caracterizar la estructura actual del proceso de descentralización a partir de la reglamentación vigente; y (ii) describir los principales instrumentos de articulación multinivel en el país, basados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuyas directrices las establece el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Por otra parte, los principales hallazgos de esta obra se resumen en tres. El primero, respecto a la superposición competencial, es que tan sólo “Fomento de actividades productivas y agropecuarias”, de un total de 20 competencias, comparte la exclusividad y funciones iguales entre tres niveles de gobierno, pero sin implicar duplicidad o problemas en la toma de decisiones. El segundo se refiere a la coordinación intergubernamental: se determinó que 5 competencias requieren de un mayor grado de coordinación ente los organismos administrativos encargados por estar estrechamente interrelacionadas y no limitarse a la jurisdicción territorial de cada GAD. Estas son: Gestión de Cuencas Hidrográficas; Seguridad Alimentaria; Gestión Ambiental; Fomento de Actividades Productivas y Agropecuarias; y Riego.

Esto se explica por la naturaleza misma de la competencia, es decir, su limitación corresponde más a límites naturales (Gestión Ambiental, Gestión de Cuencas Hidrográficas) y donde la implementación de políticas tienen un impacto más allá de los límites de un territorio (Seguridad Alimentaria, Riego y Fomento de Actividades Productivas y Agropecuarias), así como el propio marco regulatorio del COOTAD, que establece una

descentralización no jerarquizada y que por ende exige trabajar de forma concurrente, solidaria y subsidiaria entre todos los niveles de gobierno.

Por último, el tercer hallazgo tiene que ver más con el ámbito jurídico, y se señala específicamente dos: la ambigüedad en la definición de *exclusividad* y la mezcla entre competencias exclusivas y funciones. De lo que se deriva, la necesidad de unificar conceptos y cohesión en la normativa del COOTAD, problema que se ha intentado matizar con recientes reformas del mencionado Código Orgánico.

Por último, si el modelo de organización territorial actual, a través de la asignación de competencias hacia los niveles de gobierno, es efectivo, la implicación subsiguiente es poder coordinar todas las instancias administrativas encargadas de tal tarea, conjuntamente con todos los actores sociales de interés. Por ende, se debe avanzar de una articulación multinivel hacia una gestión intergubernamental más eficiente y de planificación del desarrollo y del OT coordinada y complementaria, tal y como lo contrasta la evidencia empírica a través de las lecturas ya expuestas con anterioridad. Aspecto que exige una acción comprometida de todas las instituciones y la población en general.

Del mismo, se deja como trabajo el estudio de la transferencia de recursos hacia los GAD, la ley que lo regula y bajo qué criterios se los asigna. En la misma línea, se lanza el reto de formular una propuesta de modelo de transferencia de alguna de las competencias aun no asignadas, como Seguridad Alimentaria, a los distintos GADs del Ecuador, en este caso a nivel Regional. También, se propone evaluar la descentralización desde un enfoque interdisciplinario en un periodo de ocho años, de forma que permita concluir si la descentralización ha permitido avanzar o no hacia las metas de desarrollo propuestas en los dos planes del buen vivir ya formulados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barquero, A. V. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 183-210. Obtenido de *Investigaciones Regionales*.
- Barrera, A. (julio-agosto de 2007). Estado, sociedad y territorio. *Nueva Sociedad* (2010), 198.
- Bedón, G. (2011). *La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado*. Recuperado el 31 de mayo de 2014, de Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional):  
<http://www.idea.int/americas/ecuador/upload/%C3%81gora-Pol%C3%ADtica-4.pdf>
- Bedón, G., & Guerra, G. (30 de Octubre de 2012). *Nuevo modelo de descentralización en el Ecuador a partir de la constitución de 2008*. Obtenido de  
<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/bedontam.pdf>
- Bereijo, Á. R. (2013). La Constitución y la articulación territorial del Estado Español. *FAES*, 23-36.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Capó, G. G. (2012). Análisis del modelo de distribución de competencias en España, Alemania y USA. . *Circulo de Empresarios*.
- Castañeda, V. (2014). Alcances de la articulación intergubernamental.
- Const. de la Rep. del Ecuador (20 de Octubre de 2008).
- Córdoba, M. B. (2007). Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. *Fundicot*, 143-158.
- Elizalde, M. (2009). *La descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución ecuatoriana de 2008*. Recuperado el mayo de 2014, de Revista de Derecho Público de la Universidad Católica:  
[http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76\\_teoría.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76_teoría.pdf)

- Gallegos, R. R. (14 de Mayo de 2014). *Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. Obtenido de <http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/SOCIALISMO-DEL-SUMAK-KAWYSAY.pdf>
- Guerrero, R. (2008). Descentralización, autonomía y regionalización. En *Análisis, Nueva Constitución* (págs. 232-233). Quito-Ecuador: ILDIS.
- Haefner, C. (s.f.). *Planificación Subnacional: articulando actores para el desarrollo territorial endógeno*. Obtenido de subdere.cl:  
[http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-78874\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-78874_recurso_1.pdf)
- Hidalgo, G. O. (2011). Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador. Loja.
- Kooiman, J., & al., e. (2008). *dare.uva.nl*. Obtenido de <http://dare.uva.nl/document/119486>
- Lozano, J. I. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 37-45.
- MAAM. (2014). *Instrumentos de Ordenación Territorial*. Obtenido de <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/>
- Meneses, J. I. (7 de julio de 2014). *Centro de Estudios de Humanidades*. Obtenido de <http://www.ceh.cl/> Web site: <http://www.ceh.cl/wp-content/uploads/2009/12/J-Iturriaga-2003.pdf>
- Montero, C. C. (marzo de 2003). El libro blanco sobre la gobernanza. *Nueva Época*, 485-503.
- Nagua, S., & Dionicio, J. (2009). *Derecho municipal y legislación ambiental. Maestría en derecho administrativo*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Peña, Y. T. (3 de mayo de 2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*, 97-109.
- Pérez, C. M. (1999). *Universidad de los Andes*. Obtenido de <http://www.monografias.com/trabajos6/estrain/estrain.shtml>

- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo* (Vol. 1). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones,.
- Peters, G. (2011). Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista CLAD*.
- Rivadeneira, M. Á. (2010). Gobernanza Descentralizada y Territorios Inteligentes. *Perspectivas*, 15-16.
- Rodríguez, D. A. (2010). Genética de las Instituciones de . En M. V. Garay, T. Otter, V. A. Terrazas, & e. al, *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: Editora Presencia.
- Rodríguez, J., & Muñoz, A. (2000). Una interpretación de la articulación territorial de España. *Revista andaluza de administración pública*, 39-112.
- Rodriguez, N., & Vasallo, M. (2010). *Coordinación Interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural*.
- Segado, F. F. (1994). Distribución de competencias en la Constitución española. *Revista de derecho*, 39-51.
- SENPLADES, C. N. (2012). *SEMPLADES*. Recuperado el 29 de 05 de 2014, de Plan nacional de descentralización 2012 - 2015: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Plan-Nacional-de-Descentralizaci%C3%B3n-2012-2015.pdf>
- SENPLADES-CNC. (2013). *Territorio y Descentralización: transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*. Quito.
- Villacreses, O. (Mayo de 2014). *Asamblea Nacional*. Obtenido de [http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/planificacion\\_del\\_ordenamiento\\_territorial\\_como\\_herramienta\\_de\\_desarrollo\\_integracion\\_y\\_0](http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/planificacion_del_ordenamiento_territorial_como_herramienta_de_desarrollo_integracion_y_0)
- Libro blanco del Comité de Regiones sobre la gobernanza multinivel. (2009). Retrieved from <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/ES.pdf>
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2011.

- Daniel Cravacuore, Sergio Ilari, & Alejandro Villar. La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas. Retrieved from <http://www.innovacionlocal.org/files/La%20articulaci%F3n%20en%20la%20gesti%F3n%20municipal.pdf>
- Gerardo Nicola. (2008). La Planificación Territorial. Retrieved from <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1692>
- Instituto Geográfico Militar del Ecuador. (2009). Atlas Geográfico de la República del Ecuador.
- Jaime J. Ponce Cumplido. (1965). La desconcentración administrativa.: Estudio teórico-doctrinario. Retrieved from <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/67/doc/doc9.pdf>
- Joaquín Farinós Dasí. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Retrieved from <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Nelson Bustos Arancibia. (1998). El ordenamiento territorial en Chile: elementos para su discusión. *Revista de Geografía Norte Grande*, 49–53. Retrieved from [http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG\\_N25/art06.pdf](http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N25/art06.pdf)
- SENPLADES. Reforma Democrática del Estado: REDISEÑO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA: DE LAS CARTERAS DE ESTADO Y SU MODELO DE GESTIÓN, Y DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. Retrieved from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38050770>
- SENPLADES. (2011). Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada. Retrieved from <http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/GUIA%20LGPTD%20pantalla.pdf>
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Retrieved from [www.buenvivir.gob.ec](http://www.buenvivir.gob.ec)
- Sergio Escobar Zurita. (2013). Cooperación Territorial en Ecuador: Una propuesta para la creación de la Mancomunidad de Mejía – Latacunga como estrategia de desarrollo local. Retrieved from <http://repositorio.educacionsuperior.gob.ec/bitstream/28000/509/1/T-SENESCYT-0320.pdf>