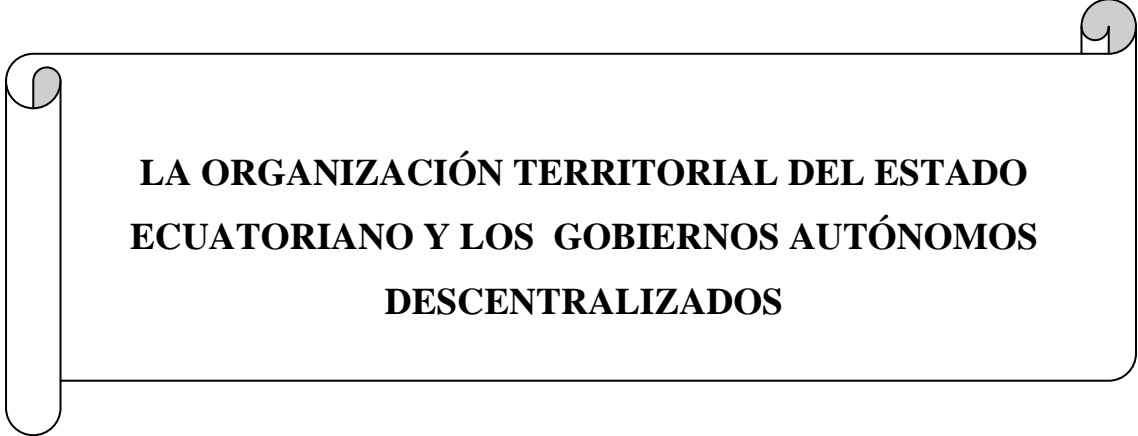


UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**



**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO  
ECUATORIANO Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS**

**AUTOR**

DR. LEONARDO FABIÁN VERDUGO MENDOZA

**DIRECTOR**

DR. PAÚL CARRIÓN GONZÁLEZ

**Cuenca – Ecuador**

**2011**

---

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR  
DE LOJA**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA**

“Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor”.

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR  
DE LOJA**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

### **CESIÓN DE DERECHOS DEL AUTOR**

Dr. Leonardo Fabián Verdugo Mendoza, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente reza: "Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja 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 de la Universidad.

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR  
DE LOJA**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

**Dr. Paúl Carrión González**

**C E R T I F I C A:**

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el estudiante Dr. Leonardo Fabián Verdugo Mendoza, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja y en esta virtud, autorizo su presentación.

Loja, 22 de febrero del 2011

Dr. Paúl Carrión González      F. -----

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR  
DE LOJA**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

### **AGRADECIMIENTO**

Un profundo agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, a todos y cada uno de los distinguidos Maestros, y en especial al Director de este trabajo investigativo, porque me han dado la oportunidad de adquirir nuevos y profundos conocimientos en Derecho Administrativo a través de esta Maestría; con la cual a paso firme avanzaré y me moveré en este mundo cada vez más competitivo superando las barreras y entregando a la humanidad los talentos que cada quien vamos cultivando.

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**



### **DEDICATORIA**

Con profundos sentimientos de satisfacción, dedico este trabajo investigativo a la vida misma del autor Doctor Leonardo Fabián Verdugo Mendoza; la misma que gira alrededor de Dios, de la fe, del esfuerzo propio, de la esperanza, y del amor inmenso a su familia, especialmente a sus amados hijos Leonardo y María Paz.

**Dr. Leonardo Verdugo Mendoza**

## **ESQUEMA DE CONTENIDOS**

### **LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

#### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPITULO I**

##### **LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO.**

###### **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL:**

- 1.1 GENERALIDADES
- 1.2 PERIODOS HISTORICOS
  - 1.2.1 Inicios de la República
  - 1.2.2 Gobierno Conservador
  - 1.2.3 Revolución liberal
  - 1.2.4 Crisis del cacao
  - 1.2.5 Desarrollismo
  - 1.2.6 Neoliberalismo
  - 1.2.7 Etapa actual identificada con el Sumak Kawsay – Buen Vivir

#### **CAPITULO II**

##### **LA ACTUAL ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO.**

- 2.1 La región
- 2.2 La provincia
- 2.3 El cantón
- 2.4 La parroquia rural

#### **CAPITULO III**

##### **GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ESTADO ECUATORIANO**

- 3.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

- 3.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
- 3.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
- 3.4 Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial

## **CAPITULO IV**

### **LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

#### **4.1 LA DESCENTRALIZACIÓN**

- 4.1.1 Conceptos
- 4.1.2 Antecedentes en nuestro sistema de gobierno
- 4.1.3 Principios de la Descentralización
- 4.1.4 Clases de Descentralización

## **CAPITULO V**

### **LA COMPETENCIA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

#### **5.1 LA COMPETENCIA**

- 5.1.1 Sistema Nacional de Competencias
- 5.1.2 Clases de competencias

#### **5.2 FACULTADES**

- 5.2.1 La rectoría
- 5.2.2 La planificación
- 5.2.3 La regulación
- 5.2.4 El control
- 5.2.5 La gestión

#### **5.3 INSTITUCIÓN NACIONAL RESPONSABLE DEL SISTEMA**



**CAPITULO VI**  
**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**  
**DESCENTRALIZADOS.**

- 6.1 Generalidades
- 6.2 Límites para la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Experiencias en el Gobierno Municipal:
  - 6.2.1 Factor Tiempo
  - 6.2.2 Distancias geográficas
  - 6.2.3 Falta de conocimiento de los ciudadanos
  - 6.2.4 Poco interés y credibilidad de la ciudadanía hacia las autoridades
  - 6.2.5 Adversidades políticas
  - 6.2.6 Falta de liderazgo de las autoridades principales y de los funcionarios intermedios entre la institución y la sociedad
  - 6.2.7 Falta de recursos y medios necesarios para ejercer la participación ciudadana

**CAPITULO VII**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 7.1 Conclusiones
- 7.2 Propuesta de un programa estratégico de gestión a ejecutar un gobierno autónomo descentralizado municipal.

## **LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

**INTRODUCCIÓN.-** La “organización territorial” hace relación a lo que tradicionalmente se conoce como “La división político administrativa” del territorio de un Estado, lo cual implica la forma como se estructura el territorio, para distribuir el poder a nivel nacional, regional o local, espacios donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos en los que les reconoce la Constitución y la Ley.

Las diversas cartas políticas del Ecuador han coincidido permanentemente en manifestar que el territorio del Estado Ecuatoriano se divide en provincias, cantones y parroquias rurales; pero muestra última Constitución aprobada mediante Referéndum en el 2008, entre otras novedades trae cambios en la organización territorial pues en la misma se manifiesta que “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.”

El nuevo espacio territorial esta constituido por la región, espacio que según el contexto constitucional y legal, nace de la unión de dos o más provincias limítrofes, que juntas cuenten con un número de habitantes mayor al cinco por ciento (5%) de la población nacional, y que tenga una superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados.

La creación de regiones procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

En cada uno de estos espacios territoriales – región, provincia, cantón, parroquia rural - actúan gobiernos subnacionales denominados Gobiernos

autónomos descentralizados, pues así se manifiesta en el Art. 238 de nuestra Constitución.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vienen a constituir lo que anteriormente se denominaba “gobiernos seccionales autónomos”, son la expresión institucional de la organización territorial del Estado, ya que un gobierno autónomo descentralizado interviene en cada nivel o espacio territorial, así: el gobierno autónomo descentralizado regional en la región autónoma; el gobierno autónomo descentralizado provincial en la provincia; el gobierno autónomo metropolitano en el distrito metropolitano; el gobierno autónomo descentralizado municipal en el cantón y el gobierno autónomo descentralizado parroquial en la parroquia rural.

Cada espacio territorial y cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene su propias característica y connotación para llegar a constituirse, primero como espacio territorial y luego cada Gobierno cuenta con sus propias competencias y atribuciones que le permite actuar en su espacio.

Consecuentemente el tema constituye una razón importante para estudiar los cambios que trae nuestra Constitución y la ley pertinente en cuanto al nuevo ordenamiento territorial del Estado Ecuatoriano y los gobiernos autónomos que actúan en cada uno de estos espacios territoriales.

**CAPÍTULO I**  
**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO.**  
**1 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

**1.1 GENERALIDADES.-** Cada Estado tiene sus propias características particulares, existen estados con rasgos unitarios, otros con rasgos federales, algunos centralistas, así como también descentralistas, también hay presidenciales y otros parlamentarios.

Una vez adoptado un modelo de estado, concomitantemente viene ligado a éste un modelo de organización territorial. La frase “organización territorial” hace relación a lo que tradicionalmente se conoce como “La división político administrativa” del territorio de un Estado, lo cual implica la forma como se estructura el territorio, para distribuir el poder a nivel nacional, regional o local, espacios donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos en los que les reconoce la Constitución y la Ley.

En el caso ecuatoriano, actualmente en la Constitución de la República en su Art. 1 se manifiesta: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de **república** y se gobierna de manera **descentralizada**. (Las negritas son de mi autoría)

En cuanto a la organización territorial del Estado ecuatoriano, nuestra Constitución en el artículo 242 establece: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.”

En cada uno de estos espacios territoriales actúan gobiernos subnacionales<sup>1</sup> denominados Gobiernos autónomos descentralizados, pues así lo estipula el Art. 238 cuando en su inciso final indica “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”

Es importante manifestar que a pesar de que la misma Constitución les otorga a los gobiernos autónomos descentralizados autonomía política, administrativa y financiera, ésta también manifiesta que “en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”. Lo cual nos lleva a manifestar que el Ecuador es un estado unitario, republicano y con rasgos centralistas.

Es necesario hacer un breve recorrido por la historia del Ecuador para comprender los cambios en la organización del estado en los territorios. Pues al hacer constar algunos aspectos relevantes de la historia de nuestro estado en el territorio nacional, conoceremos que han existido periodos de centralización y otros de descentralización dependiendo del modelo de desarrollo y de las relaciones de poder entre los actores nacionales y locales.

## **1.2 PERIODOS HISTÓRICOS:**

**1.2.1 Inicios de la República (1830 – 1860).**- Con un modelo de desarrollo centrado en la producción agrícola tradicional, basada en el trabajo indígena, y con poderes locales que giraban en torno a los hacendados y a la iglesia católica, el país tenía un problema crónico de falta de integración, pues cada

---

<sup>1</sup> Entendemos por gobiernos subnacionales a los gobiernos autónomos descentralizados

economía local y regional giraba aisladamente en su propio entorno. En ese marco en el gobierno se sucedían caudillos, militares y civiles que buscaban equilibrar el poder de los tres departamentos centrados en Quito, Guayaquil y Cuenca. Únicamente las elites regionales, tenían representación en el parlamento y controlaban los municipios. La mayor parte de la población, formada por indígenas, no contaba para las decisiones.

**1.2.2 Gobierno Conservador (1860 - 1875).**- Esta fase cambió con la consolidación de las haciendas de la sierra norte, en donde vivía el mayor número de habitantes indígenas, pero también por la gran producción del cacao que dio al estado central cierto poder de recaudación. El gobierno autoritario de García Moreno y de la elite terrateniente debieron recurrir al poder de la iglesia católica para controlar el país. La dictadura Garciana duro quince años y fortaleció el centralismo estatal. Para este presidente los municipios eran la causa de la descomposición de la república por lo que fortaleció las provincias para restar poder a los municipios. Se tiene la presencia de un tipo de *estado Autoritario Integrista*.

**1.2.3 Revolución liberal (1895 - 1915).**- En esta etapa, el estado ecuatoriano pudo contar con recursos estatales gracias al segundo auge productivo del cacao en la cuenca del rio Guayas, y en esta virtud pudo someter a los grupos terratenientes. A su vez se erige al mando del estado una nueva burguesía agro-exportadora. Con el apoyo de un amplio sector popular, en especial del costeño, el general Eloy Alfaro implementó reformas profundas que separaron al Estado de la iglesia y organizaron las instituciones del Estado: El sistema educativo, las fuerzas armadas, la burocracia moderna, todas estas con amplia presencia en el territorio. También se amplía el número de provincias, municipios y parroquias con entidades locales que controlan en territorio. Aquí tuvimos un tipo *de estado Centralizado democrático*.

**1.2.4 Crisis del cacao (1915 – 1950).**- La crisis del principal producto de exportación hundió el proyecto liberal y generó nuevamente un país regionalizado con economías centradas en cada región como por ejemplo, en el austro con la producción de paja toquilla; en la sierra norte, con la modernización de las industrias textiles y la producción en las grandes haciendas, y en la costa con la producción progresiva de arroz y caña. Esto marcó una nueva etapa de descentralización del estado que duró hasta los años cincuenta. Podemos apreciar que en esta etapa tuvimos rasgos de un tipo de *estado descentralizado*.

**1.2.5 Desarrollismo (1950 - 1980).**- Será a mediados de siglo, cuando se cuente con un nuevo auge exportador debido al banano y luego al petróleo, y es aquí cuando se abre la etapa del modelo desarrollista. Se vive un proceso de modernización del mercado nacional, construyéndose vías de comunicación. Luz eléctrica y servicios públicos que permiten llegar a todo el país. Además el Estado se fortalece con la educación y los servicios sociales. En este periodo son los militares y sectores de la burguesía los que dirigen el país.

Durante el auge del banano la amazonia seguía siendo “un mito”, así lo señaló el presidente Galo Plaza, de manera que las poblaciones indígenas mantuvieron el control del territorio en buena parte del oriente ecuatoriano, afectados solamente por la presencia de congregaciones religiosas y cuarteles militares, que se habían instalado por la guerra con el Perú.

Pero será el petróleo descubierto a comienzos de los años setenta que modificará radicalmente esta realidad; prácticamente todos los territorios de la amazonia norte, controlados por las nacionalidades indígenas, serán distribuidos para la explotación de las empresas hidrocarburíferas,

generando nuevos polos urbanos y atrayendo a miles de habitantes de la sierra, que entran a disputar los territorios indígenas.

Todo este proceso permitió que el Estado central se imponga sobre los poderes locales y logre su presencia en todo el territorio. Consecuentemente aquí tenemos un tipo de *estado centralizado*.

**1.2.6 Neoliberalismo (1982 – 2005).**- Luego de contar con un modelo de estado centralista fuertemente sustentado en el boom del petróleo y bajo la tutela de las elites militares, recién a inicios de la década de los 90 el estado ecuatoriano inició un proceso de descentralización. El Programa de Desarrollo Municipal (PDM) que se financió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que tuvo el apoyo técnico de la Cooperación Alemana (GTZ), daba créditos a los gobiernos locales a través del Banco del Estado. Con este programa se formuló la Ley de Modernización y la Ley del Distrito Metropolitano (1993) y luego las leyes del 15% y la Ley de Descentralización y participación social (1997).

En 1998 se aprobó una nueva Constitución, la misma que al respecto de la organización territorial del estado, en su Art. 224 establecía la tradicional división política administrativa del territorio, esto es en provincias, cantones y parroquias. A su vez esta constitución tuvo una amplia cobertura para la descentralización, ya que en su primer artículo reconocía que el Gobierno del Ecuador es de administración descentralizada. A su vez el inciso segundo del Art. 225, establecía que “El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a funcionarios del régimen seccional dependiente”



En este camino estaban en juego varios enfoques sobre lo que era la descentralización. Los Bancos Multilaterales que financiaron varios programas tenían un enfoque neoliberal, pues buscaban mejorar la eficiencia del sector público, pero también descargar del estado responsabilidades hacia los gobiernos seccionales. Otros actores se plantearon asumir la descentralización como una solución dirigida a modernizar y democratizar el Estado, es decir un traspaso de poder, funciones y recursos hacia los gobiernos locales para que el gobierno esté más cerca de la ciudadanía, cuente con más participación y con mayor equidad en la atención a las necesidades de vida de la población.

El proceso duró 15 años y tuvo avances y retrocesos, pero en el 2005 fue evidente que el sistema a través de la descentralización estaba agotado. Si bien se elegían autoridades locales, había un limitado traspaso de competencias, aumentaron limitadamente los recursos y la participación ciudadana era parcial. Así mismo los gobiernos seccionales autónomos, establecidos en la constitución de 1998, tampoco tuvieron interés en impulsar la descentralización, a excepción de pocos gobiernos seccionales tales como los provinciales por ejemplo del Azuay, Guayas y Pichincha que lograron descentralizar algunas vías de primer orden, bajo la figura de delegación y que para su mantenimiento establecieron peajes.

Por su parte, el ingreso a un periodo de inestabilidad política desde la caída de Bucarán y otros dos gobiernos, y la crisis de los partidos políticos, puso en cuestión el modelo de Estado neoliberal en el que estábamos sumergidos. Cada vez era más grande la desconfianza de la población en las instituciones políticas y la democracia.

Al perseguir el Estado las reformas neoliberales bajo las leyes del mercado, erosionaron las instituciones públicas y se acentuaron los conflictos entre los

grupos dominantes. Las elites del país disputaban los resortes del poder para aprovecharse de los recursos fiscales especialmente de los provenientes del petróleo.

En este sentido el estado central perdió el rumbo, aunque los gobiernos locales trataron de sobresalir buscando mejorar su gestión. Se dio una situación paradójica de un Estado sin rumbo y debilitado, con gobiernos seccionales que se modernizaban y respondían, mal que bien, a las necesidades de su ciudadanía.

En este marco es que emergieron nuevas fuerzas políticas que planteaban la refundación del país. Luego de un gran periodo de crisis del Estado y del régimen democrático, se plantea un nuevo proceso constituyente, que creó un nuevo marco institucional en el país mediante una nueva Constitución aprobada en el año 2008, con la que para muchos se empieza una nueva **etapa identificada con el Sumak Kawsay – Buen Vivir**, a través de un tipo de estado moderno y centralizado.

**1.2.7 Etapa actual identificada con el Sumak Kawsay – Buen Vivir.-** La Constitución actual, contiene cambios sustanciales en todos los temas y en materia de organización territorial no es la excepción, ya que la Carta Magna establece que “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.”

Cada uno de estos espacios territoriales cuenta con un Gobierno autónomo descentralizado, pues así lo estipula el Art. 238 cuando en su inciso final indica “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los consejos regionales”

En octubre del 2010 entró en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización “COOTAD”, que aplica las orientaciones de la Constitución considerando que la misma establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por Ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

Bajo estos parámetros el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización “COOTAD”, en su Art. 1 manifiesta: “Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el Territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales.....”

Es la organización territorial del Estado el punto de partida para abordar el tema de los gobiernos autónomos descentralizados, en tal virtud antes de tratar sobre los gobiernos subnacionales, conoceremos cómo está actualmente organizado el territorio nacional, es decir la división político administrativa del estado ecuatoriano.

## **CAPÍTULO II**

### **LA ACTUAL ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO.**

Debemos partir recordando que por mandato constitucional, el Ecuador es un ***Estado constitucional de derechos y justicia*** y uno de sus elementos constitutivos, establece que es un ***estado unitario***.

Los estados unitarios se caracterizan por la existencia de una sola constitución a la que se somete el resto del ordenamiento jurídico por su supremacía y el monopolio legislativo a nivel nacional lo cual marca

diferencias con los estados federales en los que cada estado integrante tiene su propia constitución y demás funciones estatales como legislativa, ejecutiva y judicial, independiente de las funciones delegadas a los órganos estatales de la federación.

Cuando la Constitución en su primer artículo declara al Ecuador como un *Estado constitucional de derechos y justicia*, marca una diferencia con el *Estado de Derecho* de la anterior Constitución, ya que ahora prevalece la Constitución por sobre todo el ordenamiento jurídico, así como la aplicabilidad directa de los derechos en ella reconocidos.

Así mismo una de las características relevantes de los estados unitarios es la forma de organización del territorio por niveles, generalmente tres: nacional, intermedio y local; en el nivel nacional intervienen autoridades nacionales como presidente de la república, asamblea y corte de justicia, titulares de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, la tradicional división de poderes a más de otros órganos reconocidos por la Constitución como contralor, procurador, defensor del pueblo, fiscal general, etc. En el nivel intermedio actúan autoridades elegidas y designadas como prefecto y gobernador, y en el nivel local los alcaldes junto con delegaciones de organismos nacionales como jefaturas ministeriales o áreas de servicios como educación o salud.

En materia de organización territorial, la actual norma constitucional establece una forma de organización del territorio diferente a la organización tradicional que se venía manteniendo en las constituciones anteriores, esto por la presencia de las denominadas regiones autónomas, con lo cual actualmente el estado ecuatoriano se organiza territorialmente en cuatro niveles a saber: en regiones, provincias cantones y parroquias rurales. A más de esto se establece la posibilidad de institucionalizar distritos

metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales dentro de los denominados regímenes especiales.

Al establecer la iniciativa voluntaria de los gobiernos provinciales para la conformación de una región autónoma, marca una diferencia con las regiones naturales de costa, sierra, amazonia e insular que si bien es cierto no forman parte de ninguna estructura política o administrativa pero si establecen comportamientos políticos, formas de organización, producción, comercio y relaciones sociales que se ha venido induciendo por la tradicional hegemonía de los dos polos de desarrollo, Quito y Guayaquil.

Procedamos a realizar un análisis de lo que establece el COOTAD (Art. 10 y siguientes), en concordancia con lo establecido en la Constitución (Art. 242) respecto a la organización del territorio ecuatoriano.

## **2.1 LA REGIÓN**

Se propone la conformación de regiones para integrar la gestión de zonas más amplias, de manera que a través de un nivel de gobierno de mayor escala (Gobierno autónomo descentralizado regional) se agrupen territorios provinciales y se facilite la planificación y gestión de políticas de desarrollo. Se plantea conformar regiones equilibradas, en términos poblacionales, de infraestructura, económicos y recursos naturales.

Las regiones autónomas como espacio territorial en el contexto constitucional y legal nacen de la unión de dos o más provincias limítrofes, que juntas cuenten con un número de habitantes mayor al cinco por ciento (5%) de la población nacional, y que tenga una superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados.

La creación de regiones procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. Se preverán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones (Art. 244 Constitución).

Para que las provincias accedan a la conformación de una región, los consejos provinciales respectivos deberán así resolverlo, luego de lo cual preparan un proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional.

El proyecto de ley de regionalización será presentado al Presidente de la República quien luego de verificar el cumplimiento de los requisitos legales, lo remitirá a la Asamblea Nacional para que en un plazo máximo de ciento veinte días lo apruebe; pero en caso de no haber pronunciamiento al respecto, se lo considerará aprobado.

El proyecto de estatuto de autonomía regional, será presentado a la Corte Constitucional, para que en un plazo de cuarenta y cinco días verifique su conformidad con la Constitución y emita el dictamen favorable; de no hacerlo en este tiempo se entenderá que el mismo es favorable. Con el dictamen o transcurrido el plazo será sometido a consideración de la población de las provincias involucradas mediante consulta popular. Si la consulta popular fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia, la ley y el estatuto entrarán en vigencia, quedará conformada la región y empezará a transcurrir el plazo de cuarenta y cinco días para convocar a elecciones de gobernador (a) regional y de consejeros (as) regionales.

El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región en el cual se establecerá la denominación de la misma, símbolos, principios institucionales del gobierno regional y su sede, la identificación de los

bienes, rentas, recursos propios y las competencias que inicialmente asumirá la región.

Actualmente existe muy poca iniciativa de conformación de regiones, por la presencia del nivel territorial provincial, cuyo gobierno conserva competencias similares a las de la región.

El hecho de que la decisión de conformar la región sea adoptada por los consejos provinciales, torna complejo el escenario de su nacimiento como nuevo espacio territorial ya que en la práctica sucede que son los prefectos quienes toman la iniciativa de regionalización y éstos al realizar el planteamiento a sus homólogos, inmediatamente se viene la pugna de protagonismo ya que seguramente cada uno de los prefectos de las provincias interesadas querrán llevarse los meritos para asegurarse en las elecciones futuras de gobernador regional.

Más allá de lo expuesto, las regiones según Luis Verdesoto Custode, con la globalización “son sistemas territoriales abiertos en permanente interacción con otras regiones; y entre sí construyen identidades económica, cultural, social y política”.<sup>2</sup>

Las regiones son parte esencial del Estado y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo de la nación. Son expresión de la nación y conforman posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Para que ello ocurra el Estado debe promover la equidad territorial entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del

---

<sup>2</sup> Luis Verdesoto Custode. Obra: ¿Quién hace qué en el territorio? Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Editor: Proyecto PRO-ODM, AECI-CONCOPE – Pag. 100

proyecto nacional; así como también una eficiente representación de las mismas.

En la nueva redefinición del Estado, es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos, que a demás de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanías diversas. Por ende merecen la mayor protección y estímulo del estado nacional para su desarrollo y competitividad interna y externa.

## **2.2 LA PROVINCIA**

Las provincias, son unidades territoriales de mediana extensión territorial, integradas por cantones que se unifican por sentimientos de pertenencia en la población, es por ello que se habla de la patria chica por ejemplo con facilidad se identifica a guayasenses, orenses, azuayos, lojanos, etc.

Las provincias nacieron con la República, la mayoría conformadas hacia finales del siglo XIX, en las mismas que interactúan autoridades electas (prefecto y consejeros, estos últimos son los alcaldes y representantes de las juntas parroquiales de cada provincia) con autoridades designadas (gobernadores y directores provinciales de algunos ministerios sectoriales)

En el Ecuador actualmente existen 24 provincias ya que a lo largo de la historia de nuestro país se han ido fraccionando los territorios con el pretexto de obtener mayor atención por parte del gobierno central a los sectores mayormente olvidados. En este sentido las dos últimas provincias fueron creadas en el año 2007 en el gobierno presidido por el Eco. Rafael Correa quien impulsó la creación de la provincia 23, de Santo Domingo de los Tsáchilas, la misma que antes era un cantón de la provincia de Pichincha; y, la provincia 24, de Santa Elena, desagregada de la provincia del Guayas.



La creación de provincias se realizará mediante Ley cuya iniciativa corresponde al Presidente de la República en ejercicio de su atribución privativa, puesto que implica un cambio en la división político administrativa del territorio nacional.

Para la creación se deberá contar con una población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el tres por ciento de la población total nacional, con una extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados. El territorio de la futura provincia debe hallarse delimitado detalladamente atendiendo los accidentes geográficos existentes y debe contar con un informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación.

Los cantones interesados en la formación o creación de una nueva provincia deberán tener al menos diez años de creación, cuyos pobladores deberán pronunciarse favorablemente sobre la conformación de la nueva provincia a través de consulta popular convocada a solicitud del presidente de la República, por el Consejo Nacional Electoral conforme a la Ley.

### **2.3 EL CANTÓN**

Es el espacio territorial, o el nivel territorial, que forma parte de la división política administrativa, el mismo que es reconocido por la Constitución dentro del cual el gobierno autónomo descentralizado que corresponde (en nuestro caso al gobierno municipal), ejerce las competencias, facultades y atribuciones previstas en la Constitución y la Ley.

En el Ecuador se habla de cantón, cuando se refiere al territorio dentro del cual la institución, el gobierno municipal, ejerce competencia, a través de sus órganos de gobierno e institucionales como alcalde, concejo municipal, direcciones departamentales, empresas públicas o corporaciones. Entonces,

cuando hablamos de cantón o municipio podemos utilizarlos como sinónimos pues en los dos casos nos referimos al espacio territorial que forma parte de la división político administrativa del territorio del Estado.

Los cantones nacieron con la república, muchos de los cuales fueron constituidos en sus primeros años, incluso antes, con la Ley de División Territorial de la Gran Colombia, de la que formamos parte como el Departamento del Sur, luego de la consolidación de la independencia, antes de ser República.

La creación de los cantones debe realizarse por Ley, cuyo proyecto debe ser presentado por iniciativa del presidente de la República por su atribución privativa. Existe algunos requisitos que debe cumplir el mencionado proyecto de cantonización, (según lo establecido en el vigente COOTAD), pues se establece que la Población residente en el territorio del futuro cantón sea de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal.

En cuanto a este requisito se tiene una excepción, cuando se trata de crear cantones en las provincias amazónicas y de frontera en los cuales se requiere de diez mil habitantes en el territorio del futuro cantón.

El territorio del futuro cantón debe hallarse delimitado de forma clara, incluyendo la descripción de los accidentes geográficos existentes. La fijación de los límites se realizará en base a los informes favorables presentados por la entidad pública encargada de esta materia y del gobierno provincial.

La parroquia o parroquias rurales interesadas en el proceso de cantonización deberán tener al menos diez años de creación.

Al igual que los anteriores niveles territoriales, se deberá contar con el pronunciamiento favorable de la ciudadanía que va a conformar el futuro cantón expresado través de consulta popular, convocada a solicitud del presidente de la República, por el Consejo Nacional Electoral conforme a la Ley.

También se contempla la posibilidad, muy difícil en la realidad, de fusionar dos o más cantones para constituir uno nuevo, mediante decisión favorable de la mayoría absoluta de los miembros de los respectivos concejos municipales.

Como podemos apreciar, en ningún momento se hace referencia al requisito que constaba en la anterior Ley Orgánica de régimen municipal, referente a que una cabecera cantonal deberá estar a una distancia de más de treinta kilómetros de la cabecera cantonal más cercana; o a más de siete kilómetros de distancia para los cantones de la región amazónica. Creo que al dejar de hacer mención al distanciamiento territorial que debe existir entre uno y otro cantón se va a dar paso a que nuevamente se propaguen una serie de cantones minúsculos como aquellos que se crearon antes de la reforma a la ley de régimen municipal del año 2004, que por citar un ejemplo se podría mencionar Guachapala (1995), El Pan (1992), Sevilla de Oro (1992), en la provincia del Azuay, los cuales tienen un distanciamiento entre cabeceras cantonales no más de cuatro kilómetros (me refiero entre los cantones del El Pan y Sevilla de Oro precisamente), podemos mencionar también a los cantones de la provincia del Cañar tales como Cañar y el Tambo entre los cuales existe una distancia de apenas ocho kilómetros. A más de esto casi todos los cantones mencionados ni siquiera cuentan con parroquias rurales dentro de sus territorios.

Debemos mencionar que la realidad de los cantones ecuatorianos es desigual, la misma que obedece a una variada composición poblacional, en

virtud de lo cual existe muchos cantones que no cumplen con el requisito mínimo de población; y a su vez existen parroquias, me refiero a la de los cantones que constituyen grandes ciudades, que cuentan con un número de pobladores suficientes como para ser cantones.

En fin considero que no debemos detenernos a estudiar detalladamente la realidad de nuestros cantones ya que nos estamos refiriendo únicamente al cantón como espacio territorial que forma parte de la división político administrativa del territorio del Estado

## **2.4 LA PARROQUIA RURAL**

Las parroquias rurales son los espacios territoriales más pequeños de la división política administrativa del país. Son creadas a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano, en la cual se hará constar la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial.

Actualmente existen 797 parroquias rurales con sus gobiernos constituidos y en funcionamiento y cada vez van tomando fuerza organizativa y de desarrollo en sus jurisdicciones, tal es así que actualmente se ha constituido la CONAJUPARE<sup>3</sup> y en cada cantón se habla de la Asociación de Juntas Parroquiales "AJUPA"<sup>4</sup>, espacio en donde se organizan, planifican y delimitan los proyectos que les permitan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

Los requisitos para la creación de las parroquias rurales son los siguientes (según el COOTAD):

---

<sup>3</sup> CONAJUPARE.- Se trata del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

<sup>4</sup> AJUPA.- Son las Asociaciones de Juntas Parroquiales del cada cantón.- Actualmente no cuentan con personería jurídica.

Una población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia.

Este requisito no es aplicable para la creación de parroquias rurales en las provincias fronterizas y amazónicas, las cuales deben contar con una población de dos mil habitantes; y en los cantones conformados mayoritariamente por población indígena, afroecuatoriana, y montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes.

Delimitación detallada del territorio parroquial, en la que se describa sus accidentes geográficos y que no implique conflicto con las parroquias existentes.

Solicitud firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos mayores de dieciocho años, cuando la iniciativa sea de la ciudadanía; y, además un informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente.

Como lo manifestamos en líneas anteriores, existen parroquias con población muy superior a la de algunos cantones, por mencionar algunas a modo de ejemplo tenemos las parroquias cercanas al Distrito metropolitano de Quito, Pomasqui; San Antonio de Pichincha, Calderón, Cumbayá, Tumbaco, que tienen poblaciones superiores a los treinta mil habitantes. Pero también existen muchas parroquias que a la hora de ser creadas ha existido mucha liberalidad por parte de los concejos municipales y se han constituido con poblaciones muy inferiores a las mínimas previstas en la Ley.

En adelante debe aplicarse estrictamente la Ley y velar por que se cumpla con los requisitos establecidos en la misma para la creación de las parroquias rurales, evitando un gran número de pequeños órganos gubernamentales y por ende la dispersión y mal uso de los recursos, y a su vez propender a desarrollar procesos íntegros de desarrollo local con la

participación de las comunas, recintos, caseríos, anejos, tal como se establece en la Constitución.

Una vez conocida la organización del territorio nacional, debemos abordar el tema de los gobiernos autónomos descentralizados, que comprende el sistema subnacional de gobierno, es decir la institucionalidad que representa al gobierno central en cada espacio territorial, compuesta por autoridades electas y designadas.

### **CAPITULO III**

#### **GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ESTADO ECUATORIANO**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es la nueva denominación genérica de lo que anteriormente se conocía como “gobiernos seccionales autónomos”, se constituyen en la expresión institucional de la organización territorial del Estado, ya que un gobierno autónomo descentralizado interviene en cada nivel o espacio territorial, así: el gobierno autónomo descentralizado regional en la región autónoma; el gobierno autónomo descentralizado provincial en la provincia; el gobierno autónomo metropolitano en el distrito metropolitano; el gobierno autónomo descentralizado municipal en el cantón y el gobierno autónomo descentralizado parroquial en la parroquia rural.

##### **3.1.1 GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL.-**

El Gobierno autónomo descentralizado regional es una persona de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, responsable del ejercicio de las competencias que la Constitución y el COOTAD le reconoce de manera exclusiva al nivel del gobierno de la región.

En cuanto a su estructura, los principales órganos de este nivel de gobierno son el Consejo Regional y el Gobernador (a) Regional, electos por votación popular.

**El Gobernador** (a) regional ejercerá la facultad ejecutiva del Gobierno autónomo descentralizado regional. Ejerce la representación legal del Gobierno autónomo descentralizado regional; y, la representación judicial conjuntamente con el procurador sindico.

**El Consejo Regional** es el órgano de legislación y fiscalización del Gobierno autónomo descentralizado regional. En cuanto al número de consejeros regionales se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural residente en el territorio de la población autónoma.

El consejo regional, integrado por el gobernador regional que lo preside, y los consejeros, ejercerá la facultad legislativa mediante la cual podrá expedir normas de carácter regional con jerarquía inferior a la Ley, pero superior a los decretos ejecutivos y a las ordenanzas provinciales y municipales, de acuerdo a la jerarquización de las normas que prevé la misma Constitución en su Art. 425.

Para el ejercicio de la facultad fiscalizadora, el consejo regional recurrirá a la expedición de acuerdos y resoluciones, en base a los procedimientos parlamentarios establecidos en la ley, y de los que se establezcan en el estatuto de autonomía regional.

De entre los integrantes del consejo regional, se designará al vicegobernador quien es la segunda autoridad del Gobierno autónomo descentralizado regional, y reemplazará al gobernador en caso de ausencia temporal o definitiva y en los casos expresamente previstos en la Ley.

Según, el Art. 32 del COOTAD en concordancia con el Art. 262 de la Constitución, las competencias exclusivas de los Gobiernos regionales autónomos son las siguientes:

*1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.*

En cuanto al ejercicio de esta competencia, el consejo regional conjuntamente con sus técnicos asesores deberá observar la estructura del sistema nacional de planificación, en concordancia con lo estipula la Constitución en su Art. 241 al manifestar: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”

*2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca.*

En cuanto a cuencas hidrográficas, el gobierno provincial también tiene a su favor competencias sobre esta materia; por lo tanto esta competencia del gobierno regional debe ser complementaria con la que se reconoce al gobierno provincial con el fin de evitar duplicidades o superposiciones al momento de ejercerlas. En caso de producirse este tipo de inconvenientes debemos recordar que la Ley establece un órgano técnico responsable del sistema nacional de competencias el mismo que deberá resolver sobre estos asuntos.

*3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*

El tránsito y transporte regional es la competencia exclusiva de este nivel de gobierno, pero el tránsito y transporte cantonal es una competencia de carácter supletoria ya que se la ejercerá únicamente mientras los gobiernos



municipales no ejerzan su competencia que también tiene el carácter de exclusiva.

*4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.*

La presente competencia nos hace pensar que necesariamente se reformulará la categorización del sistema vial nacional para que se defina con claridad cuáles son las vías que estarán a cargo de los gobiernos regionales.

*5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.*

La presente competencia, atribuye al gobierno autónomo regional la concesión de personería jurídica a organizaciones que se constituyan con objetivos y fines sociales en el ámbito regional. En este sentido al operar la descentralización en esta materia, se vendría a descongestionar los órganos del gobierno nacional que tienen esta atribución, las mismas que atienden gran cantidad de trámites de concesión de personería jurídica a estas organizaciones.

*6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.*

Como vemos, los planes, políticas y acciones que vaya a emprender este nivel de gobierno debe ir enmarcado en la planificación nacional, esto con el propósito de duplicar esfuerzos y gasto público innecesario.

*7. Fomentar las actividades productivas regionales.*

La presente competencia se complementa con la que se reconoce a los gobiernos provinciales, siempre y cuando se pueda diferenciar las actividades productivas regionales de las provinciales

#### *8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.*

Abarca todas las etapas de un proceso productivo mediante la cual se cumpla con esta competencia, en base a la ley.

#### *9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Es una competencia que debe ser complementaria y coordinada con la institución nacional que coordina la cooperación internacional, me refiero a La Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, la misma que se encuentra adscrita a la SEMPLADES y que suponemos deberá coordinar el ejercicio de esta competencia de gestión de cooperación internacional de los gobiernos autónomos descentralizados.

Por otro lado, esta disposición constitucional tiene que ser articulada con lo dispuesto en el artículo 246 referente al estatuto de la región como norma básica de la misma en el que se determinará las competencias que inicialmente asuma el gobierno regional; y con lo dispuesto en el mismo artículo 262 que establece las competencias exclusivas del gobierno regional, sin perjuicio de otras que señale la Ley.

Consecuentemente se dejan abiertas dos posibilidades: 1.- Mediante el estatuto autonómico de la región, los gobiernos regionales pueden asumir las competencias que hayan acordado los involucrados en el proceso de constitución de la región. 2.- Por ley se puede establecer nuevas competencias a favor de los gobiernos regionales, indistintamente si estas son exclusivas o concurrentes.

### **3.1.2 GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL.-**

La provincia tiene un gobierno autónomo descentralizado provincial, el mismo que es una persona jurídica de derecho público, con autonomía

política, administrativa y financiera. Este gobierno está integrado por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en el COOTAD, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

El gobierno provincial se encuentra integrado por Prefecto, Viceprefecto, y el Consejo Provincial como cuerpo colegiado.

**El Prefecto y Viceprefecto** son autoridades electas por votación popular directa y tienen a su cargo el ejercicio de la potestad ejecutiva, en los términos en los que se determina en la Ley, en la cual se definen atribuciones para cada uno.

El Prefecto es la máxima autoridad del ejecutivo del Gobierno autónomo descentralizado provincial y ejercerá la representación legal de manera unipersonal de este nivel de gobierno, y la representación judicial la ejercerá conjuntamente con el procurador síndico.

**El Consejo Provincial**, es el órgano de legislación y fiscalización, y estará integrado por el Prefecto quien lo presidirá, el viceprefecto, alcaldes o concejales en representación de los cantones de la provincia; y, los representantes elegidos entre los presidentes de las juntas parroquiales.

Antes de estas reformas el número máximo de consejeros en las provincias con mayor población alcanzaba a quince. Hoy el número de consejeros es mucho más grande sobre todo en las provincias que cuentan con un buen número de cantones como Guayas (25), Manabí (22), y Loja (16) a los cuales debemos sumar los representantes de los gobiernos parroquiales que pueden ser de tres a siete representantes dependiendo del número de habitantes rurales de cada provincia; con lo cual tendríamos consejos provinciales numerosos que a pesar de no estar en contra de la democracia

a través de la participación representativa de la ciudadanía, creo que dificultaría la generación de consensos y la toma de decisiones.

Al consejo provincial le corresponde el ejercicio de la facultad normativa en las materias de su competencia mediante la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones.

El gobierno autónomo descentralizado provincial tendrá el ejercicio de las siguientes competencias exclusivas (Art. 42 COOTAD, en concordancia con el art. 263 de la Constitución):

*1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.*

Al respecto, la Constitución dispone que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los niveles de gobierno; consecuentemente el ejercicio de la presente competencia mediante los planes provinciales de ordenamiento territorial deberá observar la estructura, políticas y acciones del sistema nacional de planificación.

*2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.*

Igual que en el ámbito del gobierno regional y para evitar superposiciones, se deberá realizar una definición clara de vías regionales, provinciales y urbanas.

Mediante la presente competencia el gobierno provincial abarcará toda la vialidad provincial, incluida la vialidad rural en la que anteriormente intervenía los gobiernos municipales, los mismos que amparados en la Ley, se niegan a intervenir en estas vías toda vez que su competencia atañe únicamente la vialidad urbana es decir las vías que se encuentran en la cabecera cantonal, que en la mayoría de cantones es muy limitada.

*3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.*

Entendemos que en este tema el gobierno regional expedirá políticas mediante las cuales se definirá el tipo de obras a ejecutarse en cuencas y microcuencas, en las que se deberán enmarcar los gobiernos provinciales para ejercer esta competencia.

Un alcance de la intervención en cuencas y microcuencas es en materia hidrográfica como lo señala el numeral 2 del artículo 161 de la Constitución, respecto de las competencias de los gobiernos regionales.

*4. La gestión ambiental provincial.*

Es necesario entender el alcance de la gestión ambiental de acuerdo a lo previsto en el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental que prevé la normativa de esta materia.

Por otro lado debemos tener presente que algunos gobiernos provinciales como el del Azuay por ejemplo ha logrado que se le transfiera competencias ambientales y en virtud de ello se ha generado una institucionalidad provincial, con ejercicio de autoridad ambiental.

A través de esta competencia, los gobiernos provinciales deben plantear proyectos que impliquen la solicitud y ejecución de competencias relacionadas con la calidad ambiental, lo cual incluye, formulación de políticas basadas en las políticas nacionales, emisión de normas jurídicas y técnicas sustentadas en la Ley de Gestión Ambiental, formulación de sistemas de evaluación de impactos ambientales, formulación y ejecución del plan de prevención y control de calidad ambiental, así como los indicadores de gestión, capacitación y manejo de la información ambiental dentro de su jurisdicción.

Consecuentemente, asumir las competencias descritas convierte al gobierno provincial en autoridad ambiental.

*5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.*

Existen órganos a nivel nacional que operan dentro de esta materia, tales como la Secretaría Nacional del Agua y el Instituto Nacional de Riego, los mismos que cuentan con políticas y programas estructurados para el tratamiento del agua y de sistemas de riego; por lo cual, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales para el ejercer esta competencia deberá coordinar con la entidades antes mencionadas y enmarcados en la normativas constitucional y legal que regirá para el efecto.

*6. Fomentar la actividad agropecuaria.*

Con esta competencia los gobiernos provinciales tendrán mayor protagonismo dentro del campo agropecuario mediante programas de capacitación, inversión y asistencia técnica en este sector de desarrollo de la provincia.

Es una competencia que será abordada desde la ley de soberanía alimentaria; en virtud de la cual seguridad alimentaria desde una mirada económica productiva, se define como la capacidad del sector agropecuario de mantener una balanza positiva de exportación-importación, y de asegurar en lo posible el consumo alimentario con la producción nacional y local.

*7. Fomentar las actividades productivas provinciales.*

Mediante esta competencia los gobiernos provinciales a través de sus planes participativos de desarrollo deberán identificar como líneas estratégicas para promover el desarrollo de actividades productivas, el establecimiento y fortalecimiento de cadenas productivas que tengan potencial para dinamizar la economía; esto es, conseguir eficiencia en la

generación de producción pero también de empleo mediante la equidad y participación de los actores sociales.

Con el fomento de actividades productivas, se creará un sistema constituido por actores y actoras interrelacionados y por una sucesión de operaciones de producción, transformación y comercialización de un producto o grupo de productos en un entorno determinado.

*8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Al tratarse de la misma competencia reconocida a otros niveles de gobierno, como lo dijimos anteriormente, esta competencia debe ser complementaria y coordinada con la institución nacional que coordina la cooperación internacional (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional), la misma que se encuentra adscrita a la SEMPLADES y que suponemos deberá coordinar el ejercicio de esta competencia de gestión de cooperación internacional de los gobiernos autónomos descentralizados.

### **3.1.3 GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL.-**

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ejercen jurisdicción en el territorio del cantón. Se trata de personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Los principales órganos de este gobierno son el Alcalde (sa), y el Concejo Municipal.

**El alcalde o alcaldesa** es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular. Tiene como atribución el ejercicio de la representación legal de este nivel de gobierno, la misma que la ejercerá de manera individual; mientras que la representación judicial lo hará conjuntamente con el procurador síndico.

Ejercerá de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal.

**El Concejo Municipal**, es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal, estará presidido por el alcalde o alcaldesa y conformado por los concejales (las), todos elegidos por votación popular.

Entre sus atribuciones se encuentra la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia de este nivel de gobierno, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

Las competencias exclusivas que la Ley y la Constitución reconocen a este nivel de gobierno son:

*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

El ejercicio de la presente competencia deberá considerar a más de la planificación de los otros niveles de gobierno, los principios y políticas del sistema nacional de planificación toda vez que la constitución en su artículo 279 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este nuevo concepto pone énfasis en dos principios, por un lado el de la “*descentralización*”, considerando el nuevo modelo de organización autonómica del estado, con la creación de los gobiernos autónomos descentralizados y por otra parte el principio de “*participación ciudadana*”.



Este nuevo sistema tiene por mandato constitucional, organizar la planificación para el desarrollo. En términos institucionales está constituido por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de gobierno (regional, provincial, cantonal y parroquial), en consecuencia, el nuevo Consejo Nacional de Planificación es el ente público rector de la planificación, por tanto dicta los lineamientos y la política que orienta al sistema nacional descentralizado de planificación participativa y por mandato expreso debe aprobar el plan nacional de desarrollo presentado por el Presidente de la República al Consejo para su aprobación.

La norma constitucional prevé la creación de los Consejos de Planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales dice, “*estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley*”. Determina como competencia exclusiva del estado central la planificación nacional; la planificación regional estará a cargo de los gobiernos autónomos regionales; la provincial de los gobiernos provinciales; la cantonal de los gobiernos cantonales; y la parroquial de los gobiernos parroquiales. Consecuentemente, la planificación territorial, en sus diferentes niveles deberá estar articulada entre sí, observando los lineamientos que sobre la materia, dicte el Consejo Nacional de Planificación.

## *2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*

Entendemos que esta competencia no solo se ejercerá sobre el suelo de las áreas urbanas, sino que regulará el uso y ocupación del suelo de todo el territorio del cantón, tanto urbano como rural. En este sentido los gobiernos autónomos descentralizados municipales, velarán por un desarrollo integral del territorio del cantón mediante la implementación de acciones que contribuyan al desarrollo físico, económico y ambiental del cantón, y lo conduzca a su crecimiento armónico y competitivo.

### *3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

Dentro del Plan de mejoramiento de la vialidad urbana, se puede tocar aspectos como la redefinición de las condiciones actuales de la vialidad urbana de cada cantón, tanto en temas relacionados a la geometría vial, como al estado físico de bordillos, aceras y calzadas.

Es de manifestar que el ejercicio de la presente competencia en la mayoría de cantones resultaría reducido puesto que el mayor número de cantones son rurales, donde los espacios urbanos son limitados, y el accionar de este nivel de gobierno generalmente ha sido en el sector rural atendiendo inclusive la vialidad.

### *4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

Esta competencia ha sido parte del rol tradicional de los gobiernos municipales, identificada como la prestación de servicios públicos básicos, pues se consideran básicos aquellos servicios que satisfacen necesidades primordiales de los seres humanos en general como el agua, alcantarillado, energía eléctrica, transporte público, e inclusive hoy en día en base al dinamismo de la sociedad y a la agilidad con la que se maneja la información, se podría manifestar que el servicio de internet y telefonía móvil ya son también servicios básicos.

### *5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

La presente competencia se encuentra enmarcada dentro de la potestad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados municipales a través del concejo municipal, el mismo que está facultado para expedir

ordenanzas y en ellas crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Una ordenanza es una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal, a través de cual se regula el aspecto tributario.

La tasa municipal es una especie de tributo que está ligado a la prestación de un servicio, por ello se define como la contraprestación en dinero por la provisión de un servicio público.

Por su parte la contribución especial de mejoras financian las actividades y actuaciones de la administración. Son las que corresponden crear, modificar o extinguir a los gobiernos municipales mediante ordenanza cuando se genera un beneficio real o presuntivo en los inmuebles urbanos por la construcción de obras públicas; pues este tributo se graba a los propietarios que obtienen beneficio como consecuencia de la ejecución de obras o el establecimiento o ampliación de servicios.

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.*

Es una materia que ya ha sido asumida por las municipalidades desde hace algún tiempo atrás. El ejercicio de esta competencia en la mayoría de cantones rurales presenta muchas dificultades por la falta de potestades y facultades sancionadoras por parte de la administración municipal. A su vez la presencia de miembros de la policía nacional que constituye el órgano de control en esta materia es muy escasa y por ello ha existido y sigue existiendo inconvenientes y enfrentamientos entre transportistas y autoridad municipal cuando se trata de regular esta materia con el afán de brindar un buen servicio a la ciudadanía.

*7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.*

La presente competencia implica que las municipalidades actúen en la gestión de obra pública en dos sectores importantes para la sociedad, la salud y la educación.

Si bien es cierto que las municipalidades deben gestionar con recursos propios o mediante convenios interinstitucionales la construcción de infraestructuras físicas para brindar estos servicios, actualmente existen contradicciones entre los beneficiarios y las autoridades municipales cuando se trata de interpretar sobre el equipamiento de estos centros de salud y educación. Pues amparados en esta competencia los directores de establecimientos educativos no han dejado de solicitar a los gobiernos municipales que se les provea de equipos completos de computación por ejemplo. En este sentido las autoridades municipales no pueden dotar de estos requerimientos por la falta de presupuesto, tomando en cuenta el número de establecimientos educativos y de salud que existen en los cantones. Consecuentemente creo que se debe gestionar para que el órgano competente como el Ministerio de Educación se encargue del equipamiento de los establecimientos educativos y el Ministerio de Salud del equipamiento de las casas de salud.

*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

Es un tema que abarca la conservación de la riqueza arquitectónica, cultural y natural de cada pueblo, mediante la creación de ordenanzas que delimiten estos espacios en los cuales no puedan intervenir deliberadamente los ciudadanos o los propietarios de bienes inmuebles que representen estas riquezas, lo cual constituye atractivos turísticos y por ende deben ser

conservados y difundidos a nivel nacional e internacional para beneficio de cada cantón.

*9. Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

Los catastros, es decir el registro de las propiedades urbana y rural de los predios ubicados en la respectiva jurisdicción cantonal deben ser actualizados de manera permanente, por las diferentes transacciones a las que están sujetas las propiedades como compraventas por ejemplo.

El registro de las propiedades o catastro que antes era compartido, en cuanto a los predios rurales, con el nivel Nacional a través de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a partir de la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, les corresponde exclusivamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

*10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

Es una nueva competencia que permite a los gobiernos municipales intervenir en esta materia que antes estaban manejadas por otros organismos del estado como la fuerza marina que regula las zonas de playas marítimas.

*11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

Como consecuencia de la competencia anterior se involucran a los gobiernos municipales en la preservación de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, ya que la autoridad municipal es la que más cerca se

encuentra de estas riquezas naturales que se convierten en fuentes de atracción turística lo cual constituye una fuente de ingreso para el cantón.

*12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

Es una competencia que se debería ejercer de manera complementaria con la Dirección Regional de Minería, la cual maneja este tema según las normas que sobre la gestión minera se contemplan en la Ley de Minería.

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

En esta materia se ve consolidado la transferencia que se había iniciado con los ejercicios de descentralización de los cuerpos de bomberos a nivel nacional.

Su gestión implica que aquella institución de cuerpo de bomberos que aún permanecían bajo responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social, deben ser transferidos a los gobiernos municipales en cumplimiento del mandato constitucional.

Es importante que las municipalidades intervengan en esta materia para regular y normar por ejemplo el permiso de un local de expendio de gas o combustible, o de cualquier local comercial o de uso social exigiendo que estos cuenten con todas las mediadas de seguridad y de esta manera prevenir, proteger, socorrer y extinguir de manera oportuna los incendios.

*14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Insistimos que para el ejercicio de esta competencia debe ser muy bien explicitada para evitar equívocos o superposiciones entre los gobiernos

autónomos descentralizados y los órganos nacionales encargados de esta materia.

Debemos también entender el alcance del término gestionar y su carácter de competencia exclusiva que tienen todos los niveles de gobierno.

#### **3.1.4 GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL.-**

Las juntas parroquiales, que en el Ecuador son 796 juntas parroquiales rurales en las 24 provincias del país, con una población aproximada de 4 millones de habitantes, en estos 10 últimos años, dejaron de depender de los municipios. Sus representantes se eligieron por votación popular, fueron reconocidas como gobiernos seccionales autónomos, aunque sin recursos; y ahora, con la nueva Constitución, deberán asumir competencias, manejar su propio dinero y realizar obras.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales pasan de gestores a ejecutores de competencias, con representación en los niveles de Gobierno, participación en la conformación de los concejos cantonales, consejos provinciales y regionales, de acuerdo al número de pobladores. Manejarán recursos, pues en el artículo 271 de la Constitución se establece que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado.

Actualmente son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Está integrado por la Junta Parroquial y por el Presidente (a) de la Junta Parroquial.

**El Presidente (a) de la Junta Parroquial**, es la primera autoridad del ejecutivo de este nivel de gobierno correspondiente al vocal más votado de acuerdo a las normas previstas en materia electoral. Una de sus principales atribuciones es ejercer la representación legal y judicial del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, y presidir la junta parroquial con voto dirimente.

**La Junta Parroquial**, es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado será el presidente; y, el vicepresidente (a) será el segundo vocal más votado. Ejerce la atribución reglamentaria mediante la expedición de acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de su competencia conforme al COOTAD.

Las competencias exclusivas de este nivel de gobierno son las que siguen:

*1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.*

Se ha manifestado por parte de algunos señores presidentes de juntas parroquiales en especial de la provincia del Azuay que la actual constitución les da la posibilidad de planificar el desarrollo parroquial y el ordenamiento territorial, lo cual anteriormente dependía de los gobiernos municipales. Sin embargo por falta de recursos y de transferencias por parte del gobierno central se ven limitados en el cumplimiento de esta competencia.

*2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*

Con esto se reconoce la capacidad de ejecución de obras por parte de estos gobiernos en los espacios físicos de su jurisdicción.



Dentro del plan estratégico de Zhidmad, parroquia rural del catón Gualaceo provincia del Azuay, he visto que dentro de esta competencia se pretende desarrollar un programa de letrización, reconstrucción del convento parroquial, la construcción de un mirador turístico, de servicios higiénicos públicos, de una cancha de uso múltiple, entre otros, por cuanto su visión es que la parroquia cuente con todos los servicios básicos, y el equipamiento comunitario indispensable que le permita mejorar las condiciones de vida de toda su población.

*3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*

En el tema de vialidad queda claro que los gobiernos parroquiales coordinarán acciones con los gobiernos provinciales y ya no con las municipalidades, aunque basado en la realidad existen gobiernos municipales que todavía intervienen en la vialidad rural por tratarse de municipios rurales.

*4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*

Nuevamente hago mención a la junta parroquial de Zhidmad del cantón Gualaceo provincia del Azuay, para manifestar que dentro de su plan de desarrollo y en base a esta competencia se plantea celebrar convenios interinstitucionales para la donación y siembra de árboles; realizar programas con niños de escuelas para la siembra de árboles, programas de viveros comunitarios frutales y forestales, así como de lombriculturas, de mingas de limpieza de quebradas, programas de huertos familiares, etc.

*5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*

El Gobierno Provincial del Azuay ha planteado una propuesta de delegar a las juntas parroquiales rurales el cuidado y mantenimiento de vías rurales mediante la creación y administración de microempresas de mantenimiento vial, lo cual con esta competencia es factible esta propuesta.

*6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*

Esta competencia reconoce el llamado de muchos dirigentes parroquiales y comunitarios, quienes han manifestado que la organización de los ciudadanos de estos sectores es la forma de construir el poder desde abajo, que no solo representan votos en las urnas electorales ni tampoco sirven únicamente para salir a las calles dirigidos por politiqueros que no tienen ni la menor idea de sus necesidades; más que eso representan al poder ciudadano, capaces de presentar propuestas en base a sus sueños y esperanzas las mismas que nacen de la periferia, de los márgenes, de las calles, de los campos de donde realmente existen las necesidades por lo que pretenden construir una democracia a la inversa.

*7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Sobre este tema hemos manifestado en los otros niveles de gobierno que se debe regular muy detalladamente para evitar su actuación discrecional.

*8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

Es una competencia muy bien establecida que les permite a los personeros de este nivel de gobierno con sus respectivos técnicos, procedan como veedores y fiscalizadores en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos dentro de su espacio territorial.

## CAPÍTULO IV

### LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

**4.1 LA DESCENTRALIZACIÓN.-** A través de la historia, nuestro país, desde sus inicios como República, ha tenido un sistema centralizado de gobierno con breves tintes de descentralización. Centralismo que se ha afianzado por una actitud paternalista e intervencionista del Estado sin consideración alguna a los gobiernos subnacionales, que tienen la capacidad suficiente para la toma de decisiones y para ejecutar obras que beneficien directamente a la comunidad próxima, en el campo de sus competencias.

La descentralización es parte de un proceso sociopolítico denominado “Modernización del Estado” que entraña un efectivo traspaso de atribuciones, competencias y recursos en la toma de decisiones. La descentralización de funciones debe acompañarse siempre de una descentralización de recursos físicos, financieros y talentos humanos.

La descentralización del Estado no implica un fin, sino un medio para crear un ambiente que posibilite el desarrollo económico-social e incentive la participación ciudadana en la solución de los problemas sociales, a fin de elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes<sup>5</sup>.

Según la Constitución, la descentralización **es obligatoria y progresiva**, puesto que las competencias exclusivas previstas en la Constitución pueden ser asumidas de manera inmediata por los gobiernos autónomos que acrediten tener capacidad operativa.

---

<sup>5</sup> Fernando Guerrero Ríos – “Gobiernos seccionales y descentralización” – 2002

En tal virtud podemos manifestar que la descentralización es “La transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias y recursos, especialmente financieros, humanos, materiales y tecnológicos del Gobierno Central, hacia los gobiernos autónomos descentralizados”, cuyo fin es impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado de todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir, la equidad interterritorial, mediante el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la participación ciudadana.

#### **4.1.1 ALGUNOS CONCEPTOS**

La descentralización hasta antes de la vigencia de la actual constitución, tenía doble alcance: *del Gobierno Central* a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional según la norma constitucional de 1998 (Art.225); y, *de la Función Ejecutiva* hacia los gobiernos seccionales autónomos, según la disposición de la derogada Ley Especial de Descentralización y Participación Social (Art.3), lo cual en la práctica presento serias confusiones en el momento de la formulaciones de peticiones de descentralización por parte de los gobiernos seccionales.

La Descentralización es “La acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial”<sup>6</sup>.

Consecuentemente la descentralización en su acepción más amplia comprende la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales.

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Elemental – Guillermo Cabanellas de las Cuevas – Editorial Heliasta – Edición 1998

En tal virtud, actualmente es definida por el COOTAD así: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”

Los fines de la descentralización son impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir, la equidad interterritorial mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y de la participación ciudadana.

En concordancia con lo que dispone la Constitución, el COOTAD señala que la transferencia de las competencias irá acompañada de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos correspondientes. En ningún caso estos recursos serán inferiores a los que destina el Gobierno Central para el ejercicio de dichas competencias.

Respecto al recurso humano, se precisa que su transferencia estará acompañada de los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado.

El recurso humano traspasado se regirá conforme a la Ley que regula el Servicio Público y al Código de Trabajo, según corresponda. El traspaso del recurso humano no implica despido intempestivo, cambio administrativo, ni afectación a los derechos laborales.

Como podemos apreciar, cuando se habla de descentralización podemos decir que hablamos de transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas; en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales.

**4.1.2 ANTECEDENTES EN NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO.-** Al hablar de nuestro país, hemos manifestado que el centralismo ha sido evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en su distribución de la actividad económica y en la organización social, lo que ha llevado a la conformación de un estado marcadamente centralista en lo que se refiere al campo político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo aflora al demostrar un sistema poco representativo y participativo. Esto ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que la afectan.

En cuanto al centralismo administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos subnacionales, lo que demuestra falta de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones se las toman al margen de las necesidades reales de la sociedad.

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa con una distribución de recursos inequitativa y poco solidario. Además la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente transparente.

En este panorama, una de las reformas más importantes que América Latina ha experimentado en las décadas pasadas es la descentralización, lo cual implica una redistribución del poder entre niveles de Estado y entre el Estado y la sociedad.

Por su trascendencia, la descentralización ha despertado el interés de políticos, académicos y la sociedad en general; y a más de aquello ha tenido implicaciones profundas en la vida de los países que la aplicaron.

Transcurrido algún tiempo, las experiencias vividas en la región se constituyen en ejemplos e inclusive en modelos para otros países. En este sentido experiencias adquiridas por algunos países que recorrieron el camino de la descentralización por ejemplo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú, han servido para extraer diversas conclusiones importantes y muy útiles para que nuestro país se enrumbara en el camino de la descentralización.

En nuestro país, hace más de una década, en 1993 se introdujo el tema de la descentralización en la normativa secundaria en la Ley de Modernización del Estado, mediante la cual se entregó al Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM la coordinación, supervisión y control de la descentralización que desde el concepto establecido en la Ley *“tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales”*. Aquel concepto muy poco claro y bastante alejado del contenido doctrinario de lo que es la descentralización, delata el temor que provocaba en los anteriores gobiernos centrales esta opción de compartir el poder con los gobiernos seccionales, a pesar de que no hubo mínimos intentos de descentralización por parte de los gobiernos subnacionales.

En 1997, con la expedición de la Ley de Descentralización y Participación Social, se intentó profundizar el proceso con el establecimiento de principios, requisitos y competencias a ser descentralizadas por niveles de gobierno.

A la par de lo antes establecido, se dio paso a la creación del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, el cual llegaba a ser como un gabinete provincial, presidido por el Gobernador, que en la práctica no llegó a funcionar por su falta de operatividad. Igualmente se dio paso a la participación social, con lo cual las juntas parroquiales y los comités barriales se fueron fortaleciendo para luego alcanzar otros escenarios.

En 1998 se emanó una nueva Carta Política en la que se consagraron principios como la progresividad de la descentralización, la mixtura del proceso entre el voluntarismo para los gobiernos seccionales autónomos y la obligatoriedad para el gobierno central, la generalidad de que la descentralización abarca todas las competencias con excepción de aquellas señaladas expresamente por la norma constitucional.

En el año 2001, con la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, la descentralización alcanza mayor importancia a tal punto que se ubica en el escenario público nacional como una herramienta o efectivo mecanismo que procura la transferencia del poder público desde el nivel central hacia los niveles subnacionales de gobierno para acercar la toma de decisiones a la gente.

En este escenario se concretaron algunos esfuerzos de descentralización mediante la cooperación internacional de organismos multilaterales de crédito así como del propio Estado; del primer caso podemos citar como ejemplo el programa de apoyo a la descentralización, con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. A su vez las autoridades de los gobiernos seccionales, cada vez daban mayor credibilidad al proceso de descentralización al entender que más allá de la disposición constitucional que consagraba el principio de que *“no habrá descentralización sin transferencia de recursos y viceversa”*, estaba la necesidad de consolidar las propuestas de desarrollo local, con la creación de nuevas competencias necesarias para concretar las nuevas visiones de desarrollo.

Dentro de este periodo de ejecución del proceso, que va desde el 2001 hasta el 2007, los avances de la descentralización fueron parciales, en unos sectores más que en otros, con resultados diversos, debido principalmente al modelo voluntario obligatorio, al mecanismo de negociación (mediante el cual se negocia y se suscribe convenios por cada competencia a ser



transferida) y a la falta de voluntad política de los representantes de los gobiernos seccionales.

Sin embargo estos escasos resultados sirvieron como grandes experiencias a ser consideradas por los assembleístas que reunidos en Montecristi abordaron el tema y lo incorporaron en el texto de la nueva Constitución, vigente desde el año 2008, en la cual a más de reconocer al Ecuador como *“Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”*, establece que *“se gobierna de manera descentralizada”*.

Concomitadamente en octubre del 2010 entró en vigencia El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el cual se encuentra un título completo sobre la Descentralización y el Sistema Nacional de Competencias que desarrolla los principios y disposiciones constitucionales e indica los aspectos relevantes de la descentralización. En tal virtud creemos que es el momento y la oportunidad para dinamizar el proceso descentralizador y profundizar su ejecución. Pero también es evidente que los diferentes procesos de descentralización se extienden sobre varias décadas, son marcados tanto por avances como por retrocesos, pero que forman parte del proceso integral de la transformación del Estado y la sociedad.

**4.1.3 PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.-** Respecto a los principios, la anterior Ley de descentralización y Participación Social, en el Art. 5 señalaba que la descentralización se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social. Lamentablemente esta Ley ni su Reglamento desarrollaron un concepto de tales principios por lo que al momento de ser aplicados, cada quien entendía a su modo lo que quería o lo que le convenía.

En la actual Constitución, nada se dice sobre los principios de la descentralización; se señala competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y manifiesta de modo general que las competencias serán responsabilidad de un consejo nacional de competencias.

El COOTAD en su TITULO V, sobre la descentralización y sistema nacional de competencias, art. 105 manifiesta que: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria progresiva y definitiva de competencias....” De este concepto podemos apreciar que se hace referencia a la *obligatoriedad y progresividad* de la descentralización, y aquí tampoco se tiene un concepto desarrollado sobre estos temas.

En todo caso la descentralización se sustenta en principios que doctrinariamente se han definido con claridad, entre los cuales tenemos:

**Subsidiariedad.-** Conlleva que cuando una organización local ejerce una competencia con mayor efectividad, agilidad y oportunidad que las demás, a ésta le corresponde con mayor propiedad dicha competencia, antes que a una organización central.

Este principio permitirá transferir competencias al nivel de gobierno que resulte ser el llamado para ejercerla ya que eficazmente ha brindado satisfacción al usuario en la materia de esa competencia. Igualmente por la magnitud de la competencia o por el ámbito geográfico de incidencia, bien puede condicionar su transferencia a un nivel no necesariamente cercano a la ciudadanía, pero si, ligado a la efectividad de la gestión.

**Complementariedad.-** La subsidiariedad no basta para asignar competencias, pues el ejercicio de las mismas requiere complementariedad, de modo que si el nivel de gobierno local por ejemplo, no es suficiente o carece de capacidad para ejercer una determinada competencia, se

complemente la gestión de la misma con el siguiente nivel, en este caso con el nivel intermedio.

**Solidaridad.-** La descentralización debe procurar la redistribución de la riqueza, de manera que los territorios con mayor desarrollo contribuyan con los que carecen de ese desarrollo, lo cual constituye una condición para que la descentralización se convierta en una herramienta que procure alcanzar el crecimiento equilibrado y armónico de todo el territorio nacional en su conjunto.

**Flexibilidad.-** Para ejercer la descentralización en nuestro país, se debe considerar la diversidad del territorio y la transferencia de competencias deberá operar observando aquellas particularidades de los territorios de los gobiernos receptores de las competencias; es decir se debe considerar las características de cada localidad de las entidades receptoras de competencias.

**Progresividad o gradualidad.-** Mucho se ha discutido si se trata o no de un principio, pues la progresividad se manifiesta en el proceso mismo de la transferencia en forma gradual, lo cual deriva de la capacidad o incapacidad de los receptores de la competencia.

Muchos procesos que han operado por mandato legal, en la práctica no han podido superar las dificultades operativas que se presentan y se convierten en procesos de larga duración con muchas dificultades sobre todo para los receptores de las competencias.

**Obligatoriedad.-** La transferencia de competencias mediante la descentralización es obligatoria para el gobierno central, siempre y cuando los gobiernos subnacionales que las soliciten cuenten con la capacidad para ejercerla y dichas competencias no estén expresamente prohibidas por la Constitución y/o la Ley.

**4.1.4 CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN.-** Para abordar el tema, mantengamos como referente que los *estados federales* son la mayor expresión de descentralización, ya que se caracterizan por la existencia de estados subsumidos a uno matriz, los cuales poseen internamente los mismos poderes públicos de un estado independiente; pero siempre subordinados a un ordenamiento jurídico federal, aplicable a todos los estados internos. En este escenario podemos manifestar que según el grado de descentralización, los sectores o materias involucradas en el proceso, el ámbito de incidencia o el mecanismo adoptado, se pueden definir varias clases de descentralización:

**Descentralización Territorial.-** Por medio de la cual, una circunscripción interna del Estado, tiene la capacidad de gobierno; es decir puede autolegislarse, autofinanciarse y auto gobernarse, sucede en los estados federales donde esta circunscripción interna se maneja de mono propio y sin depender del estado central, al cual pertenece dentro de un ordenamiento jurídico superior al que contribuye.

En nuestro caso, al ser un estado unitario estas circunscripciones internas vienen a ser los gobiernos autónomos descentralizados, desde luego dentro de los límites del ordenamiento jurídico.

**Descentralización Administrativa.-** Se refiere a la forma de organización, a la estructura administrativa del Estado. Por medio de esta forma de administración el poder central transfiere sus atribuciones y responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno o a los órganos administrativos creados para el efecto.

**Descentralización Funcional.-** Es la descentralización administrativa que transfiere de manera definitiva funciones que desempeña órganos de la administración central a favor de entidades de derecho público de la

administración pública institucional por ejemplo, el Ministerio de Salud transfiere funciones a la Dirección provincial del salud del Azuay.

**Descentralización Política.-** Se refiere a la soberanía, a la unidad política del Estado y a su poder de legislación, justicia y administración. Se produce en el estado federal; en donde los confederados tienen capacidad legislativa, judicial y ejecutiva, independiente de la que posee la federación.

En el caso ecuatoriano la descentralización política busca mejorar la representación política y una mayor participación de la sociedad. Por ejemplo cuando se pasa de la designación política de determinadas autoridades a una designación por votación directa de la ciudadanía. Como ejemplo podemos citar, el estatus que alcanzaron las juntas parroquiales rurales en 1998, que de organismos auxiliares de las municipalidades pasaron a ser organismos del régimen seccional autónomo, lo cual significó un avance progresivo en descentralización política, al reconocerse la elección de los vocales de la junta por votación popular y reconocer al organismo como un espacio de participación social.

**Descentralización Étnica.-** Por medio de la cual los habitantes de un Estado, que perteneciendo a una etnia determinada, gozan de poder político y de órganos públicos que rigen las cuestiones propias del grupo. Es una forma de autonomía de gestión que no involucra necesariamente al elemento territorial, sino únicamente el nacional; es decir la identificación étnica del grupo, independientemente del lugar en el que habiten dentro del territorio del estado central.

Al respecto nuestra Constitución y el COOTAD manifiestan que por razones Étnicas y culturales se podrán constituir regímenes especiales de gobierno y administración del territorio. En la constitución de 1998 se reconoció a los que se denominaron circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, sin que se haya expedido en 10 años de vigencia de esa

Carta Política, la Ley que determine la institucionalidad de las mismas, conforme a su mandato.

La Constitución del 2008 avanza en el propósito de darles a las circunscripciones territoriales esa institucionalidad que le faltó a la de 1998. Ahora entonces existe la posibilidad para que la mayoría de la población indígena, afroecuatoriana, montubia o ancestral resuelva por consulta popular conformar las circunscripciones territoriales pluriculturales, dentro de los mismos espacios territoriales de provincia, cantón o parroquia rural (Art. 257), con lo que existe la opción para que surjan circunscripciones indígenas, afroecuatorianas, ancestrales o montubias.

## **CAPÍTULO V**

### **LA COMPETENCIA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

**5.1 LA COMPETENCIA.-** En términos generales, la competencia según el diccionario jurídico elemental es la: “Atribución, potestad, incumbencia. Idoneidad, aptitud. Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto”<sup>7</sup>

Pérez Camacho manifiesta que “Competencia es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente”<sup>8</sup>

Doctrinariamente, una competencia es una potestad estatal cuyo ejercicio es reconocido por la Ley a favor de un organismo estatal ya sea del nivel central o subnacional.

---

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Elemental – Guillermo Cabanellas de las Cuevas – Editorial Heliasta – Edición 1998

<sup>8</sup> Efraín Pérez Camacho – “La descentralización y la Autonomías” – Pág. 27

El Dr. Patricio Secaira Durango en el modulo “Derecho Administrativo” manifiesta que: “La competencia pública, es el derecho que tienen las autoridades públicas para conocer, procesar y resolver los asuntos que les han sido asignados legalmente, en razón de la materia, territorio u otro aspecto de especial interés público previsto en la Ley”.

En el COOTAD se indica que “las competencias, son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, y la ley ...” (Art. 113).

La competencia en suma, es el grado de idoneidad jurídica, de correspondencia que tiene el servidor para conocer y decidir sobre un asunto determinado. Es el mecanismo legal por medio del cual se distingue e individualiza a cada autoridad pública ya que a cada órgano se le distribuyen funciones específicas.

Los conceptos expuestos, contrastan con los principios de legitimidad y legalidad toda vez que hemos manifestado que una competencia es una potestad estatal cuyo ejercicio es reconocido por la Ley; en tal virtud, toda competencia obligatoriamente nace del marco constitucional o legal, de tal manera que la normativa de menor jerarquía no puede crearla o modificarla, ni tampoco es factible que el órgano público asuma competencias por su propia cuenta.

Una competencia debe tener el carácter de expresa, ya que no se la presume ni se la deduce, pues por ser expresión soberana debe estar contenida en la Constitución o en la Ley; y de igual manera debe ser ejercida por el funcionario público como un deber propio e ineludible, ya que no está a su disposición hacerlo o no, pues al ser obligatoria conlleva responsabilidades y por lo mismo debe ser cumplida.

**5.1.1 SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS.-** En el esquema de la constitución, se manda a que mediante ley se constituya el sistema nacional de competencias; consecuentemente en la norma secundaria desarrolla el sistema nacional de competencias, identificándolo como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.

Se indica que el sistema deberá guardar los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, todo esto con el propósito de alcanzar un país democrático, solidario e incluyente.

Para el ejercicio de las competencias se establecen sectores en los que por su naturaleza interviene exclusivamente el Estado central, los cuales se clasifican en privativos, estratégicos y comunes.

El primero de estos sectores, es aquel que por su estratégica de alcance nacional, toda la competencia y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables. Se establece como sectores privativos, entre otras la defensa nacional, y el endeudamiento externo.

Respecto al sector estratégico, el Estado en todos los gobiernos subnacionales se reserva todas sus competencias y facultades, en virtud de su decisiva influencia económica, social, política o ambiental; por ejemplo, un sector estratégico es la generación de energía en todas sus formas; en el cual, la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión le corresponde exclusivamente al gobierno central. Y en cuanto a los sectores comunes, se los entiende como todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, los cuales pueden ser descentralizados y desconcentrados, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos.



**5.1.2 CLASES DE COMPETENCIAS.-** Existen algunas clases de competencias, pero las más generales e identificadas en nuestro sistema son las que citamos a continuación:

**Competencias en razón del grado.-** La cual se relaciona con la jerarquía que ocupa el órgano o la persona dentro del aparato administrativo. De tal modo que la Constitución o la Ley se encargan siempre de establecer cuál será el órgano administrativo con aptitud jurídica para ejercer una u otra competencia, sin que el superior pueda tomar a su arbitrio las que competen al inferior o éste las de aquél. Por ejemplo, la defensa nacional, la protección interna y el orden público son competencias que le corresponde única y exclusivamente al gobierno central. A su vez la planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana es una competencia exclusiva de cada gobierno municipal.

**Competencias exclusivas.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la Ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. (Art. 114 COOTAD).

En tal virtud estas competencias son las ejercidas por un organismo o nivel de gobierno con independencia de otro u otros; como aquellas competencias exclusivas establecidas tanto en la Constitución como en el COOOTAD a favor de los gobiernos central, regional, cantonal y parroquial. La mayor ventaja que identifica Jonas Frank en esta clase de competencias es que no se requiere mayor coordinación con otros órganos y la responsabilidad es directa frente a los usuarios.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Frank Jonas – Competencias, ¿Qué descentralizar? UN estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador - 2001

**Competencias concurrentes.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del *sector* o *materia*, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. (Art. 115 COOTAD).

Una o más facultades de esta competencia son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos del organismo administrativo. Cabe esta distribución competencial en razón de la complejidad de las mismas, como ocurre con aquellas del los sectores sociales, tales como la salud, educación, vialidad, planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, en los que la distribución de responsabilidades entre diferentes órganos permite alcanzar ventajas comparativas en su prestación, en beneficio de la población.

De esta clase de competencia se desprende:

**Competencias en razón del territorio.-** Referente a la circunscripción geográfica, física dentro de la cual el órgano público puede actuar, es decir, en razón del territorio la competencia puede ser nacional, regional, provincial, cantonal o parroquial, según sea el ámbito en el que el órgano público desenvuelve su actividad. La Constitución (Artículos 261, 262, 263, 264, 267) y el COOTAD (Artículos 32, 42, 55, 65) señalan competencias exclusivas para cada nivel de gobierno los cuales actúan dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

**Competencia en razón de la materia.-** Competencia que se percibe claramente por la clase de asunto, por el objeto mismo de conocimiento y decisión administrativa, se encuentra definida por la propia norma, la cual determina la actividad y los deberes de cada órgano administrativo. El COOTAD establece dentro del título V, el capítulo IV sobre el ejercicio de las competencias constitucionales, estableciendo las materias y los órganos correspondientes para cada una ellas entre las cuales constan: vialidad,

tránsito y transporte, cooperación internacional, cuencas hidrográficas, riego, seguridad alimentaria, etc.

**5.2 FACULTADES.-** Entre uno de los significados que nos trae el diccionario jurídico elemental, encontramos que la facultad es “Un derecho subjetivo, un poder, una potestad”<sup>10</sup>.

El Dr. José Suing Nagua, en el modulo Derecho Municipal y Legislación Ambiental, introduce una definición de facultad e indica que se las entiende como la “*potestad*” o “*autoridad*” para el ejercicio de una competencia por parte de una entidad, la cual tiene que estar reconocida de manera expresa por la Constitución o la Ley.

Según la Ley las facultades, son atribuciones de un nivel de gobierno para el ejercicio de una competencia.

Las facultades que señala la Ley son las siguientes:

**5.2.1 La rectoría.-** Es la capacidad para emitir políticas públicas nacionales que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo.

Esta facultad tiene un alcance nacional y le corresponde al gobierno central para ejercer sus competencias exclusivas, y las materias que corresponden a los sectores privados y estratégicos.

La rectoría, bajo el principio de unidad nacional, también será ejercida por los demás niveles de gobierno pero únicamente en el ámbito de sus competencias y dentro de sus territorios, y siempre que las políticas públicas subnacionales se enmarquen o se complementen con las políticas públicas nacionales.

---

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico Elemental – Guillermo Cabanellas de las Cuevas – Editorial Heliasta – Edición 1998

**5.2.2 La planificación.-** Es la capacidad que tienen todos los niveles de gobierno para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones dentro del proceso de planificación, programación y proyección, atinentes a sus competencias y circunscripciones territoriales y respetando el marco de la planificación nacional.

**5.2.3 La regulación.-** Es la capacidad de regular, mediante la normativa necesaria, el cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados.

**5.2.4 El control.-** Es la capacidad para vigilar el cumplimiento de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos, así como la calidad y eficiencia del ejercicio de las competencias y la prestación de servicios, siempre atendiendo el interés general y ordenamiento jurídico.

**5.2.5 La gestión.-** Es la capacidad de ejecución, provisión, prestación, administración y financiamiento de servicios públicos.

Como podemos observar, todas las facultades establecidas en la Ley son atribuidas a todos los diferentes niveles de gobierno, a excepción de *la rectoría* que es una facultad del gobierno central pero únicamente en el ejercicio de sus competencias exclusivas, y las materias que corresponden a los sectores privativos y estratégicos.

### **5.3 INSTITUCIÓN NACIONAL RESPONSABLE DEL SISTEMA.-**

Una de las debilidades del sistema de descentralización anterior era la falta de un organismo responsable de la administración de los procesos de descentralización que se pretendieron ejecutar.

Los asambleístas constituyentes incluyeron en la norma constitucional la necesidad de crear un organismo técnico que se encargue de estos

procesos descentralizadores, para regular los procedimientos y velar por que se hagan efectivas las transferencias de competencias hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Consecuentemente el artículo 269 reza: “El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

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

En cumplimiento del mandato constitucional, mediante el COOTAD se crea el Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico del

sistema nacional de competencias, el mismo que es una persona de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.

El Consejo Nacional de Competencias estará integrado por un representante de cada nivel de gobierno y por un delegado permanente del primer mandatario quien presidirá el consejo con voto dirimente. Contará con un vicepresidente, quien será designado de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados; y, una secretaría ejecutiva cuyo titular será nombrado por el consejo de una terna presentada por su presidente; el secretario ejecutivo ejercerá la representación legal de este organismo.

A más de otras funciones, el consejo velará por que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales del sistema nacional de competencias, organizará e implementará el proceso de descentralización, aprobará el plan nacional de descentralización y cumplirá funciones de vigilancia, coordinación y evaluación a fin de que se cumplan a cabalidad los procesos de descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento institucional, así como también deberá resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno.

## **CAPÍTULO VI**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

**6.1 GENERALIDADES.-** Una profunda y eficaz descentralización requiere de una democracia vivencial, participativa, pero este imperativo a su vez necesita de una ciudadanía propositiva, participativa, responsable y consiente del interés público.

Lamentablemente la realidad de los procesos sociales y políticos nos demuestra que el nivel de participación ciudadana no es homogéneo, por el contrario existe una fuerte tendencia clientelar de grandes sectores de la sociedad que interpretan a la participación ciudadana- dentro de los espacios de gobierno- como la oportunidad para realizar demandas puntuales para satisfacer necesidades inmediatas y directas.

Por otro lado existen sectores de la sociedad que participan con recelo y desconfianza pues asumen que desde las instancias políticas convocantes siempre habrá afanes de protagonismo, captación e instrumentalización de los espacios ciudadanos por lo que se sienten utilizados por estos personajes políticos simplemente para alcanzar el poder.

De igual manera existen gremios y organizaciones sectoriales que requieren y exigen atención exclusivamente en el campo de su actividad sin mirar otras necesidades y sin considerar lo que necesitan otros grupos.

Existe también un sector de la sociedad que busca mayor incidencia en las decisiones locales, que diseña estrategias y propuestas y que tiene una visión amplia de los procesos de desarrollo; así como también sectores que no se involucran en la participación ya que simplemente no les interesa o no les importa el rumbo que tome la sociedad.

Por su parte en los gobiernos locales también existen entendimientos diversos de la participación ciudadana, pues hay quienes se sustentan en ella para realizar gestión local; existen otros que se quedan simplemente en el nivel de la consulta; hay quienes la instrumentalizan como un espacio para ganar legitimidad política; y, existe una mayoría que no la considera necesaria pues han considerado que el concejo cantonal y el consejo provincial por ejemplo son las instancias de representación social.

La participación ciudadana por lo tanto no ha encontrado los canales más adecuados para expresarse, pues por un lado no está articulada como sociedad civil y no llega a compaginar los intereses particulares de cada grupo con los intereses comunes de la sociedad en general; y, por otro lado su expresión no llega a generar incidencia real entre los políticos gobernantes.

Consecuentemente podemos decir que la participación ciudadana aflora en la sociedad únicamente cuando existe entusiasmo participativo de los ciudadanos según sea su coyuntura con los gobernantes.

Para mejorar estas situaciones los distintos niveles de gobierno deben tratar constantemente de crear mecanismos para acercar el gobierno a la gente, de disminuir las inequidades y las concentraciones de poder y riqueza, de hacer real la descentralización sin llegar a la disolución del Estado, de construir en cada nivel un gobierno sólido, y procurar que sus ciudadanos se organicen y participen activamente, decidan, planifiquen, presupuesten y construyan el desarrollo de sus comunidades, parroquias, cantones, provincias y en fin, el país que se anhela.

A pesar de que la Ley secundaria manifiesta que la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la planificación y gestión de los asuntos públicos; existe una serie de limitantes para llevar a cabo una verdadera participación que permita crear espacios en las instancias de gobierno donde la ciudadanía pueda expresar sus verdaderas necesidades y priorizar las más urgentes para desarrollar una sociedad de iguales oportunidades y una justa satisfacción de sus necesidades.



## **6.2 LÍMITES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

### **EXPERIENCIAS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL:**

**6.2.1 Factor Tiempo.-** La participación de la ciudadanía en la planificación, organización y gestión de los asuntos públicos, necesariamente requiere de una disponibilidad de tiempo como para en primer lugar familiarizarse con la entidad tomadora de decisiones, en segundo lugar contar con el tiempo suficiente para participar de las tantas sesiones de trabajo que se deben llevar a cabo para conocer las necesidades, planificar, priorizar y desarrollar los planes de acción.

Lamentablemente la ciudadanía no cuenta con el tiempo ni la paciencia que se requiere para ser parte integrante y sujeto activo en el proceso de la participación ciudadana.

En la práctica, hoy en día las autoridades pretenden cada vez mejorar el sistema de participación de los diferentes sectores sociales, procurando cada vez ser más democráticos y abiertos a la opinión ciudadana. He visto muchas veces que han fallado grandes intentos de concertar a la sociedad de un cantón por ejemplo, a pesar de realizar grande esfuerzos de socialización, información y convocatorias para que la ciudadanía se acerque al gobierno y lamentablemente la ciudadanía no ha participado porque al decir de la misma simplemente no tienen tiempo. Este tipo de rechazo a participar en estos certámenes democráticos argumentados en la falta de tiempo va ligado a otros factores que los iremos analizando a continuación.

**6.2.2 Distancias geográficas.-** Como lo analizamos en su momento, la realidad de los cantones en nuestro país no es homogénea, en tal virtud

existen cantones que cuentan con un significativo número de parroquias y hay también cantones que no cuentan con parroquias rurales dentro de su territorio.

Me referiré al cantón Cuenca de la provincia del Azuay como ejemplo para analizar que este factor de distancia geográfica es un limitante para ejercer una efectiva participación ciudadana. El cantón Cuenca cuenta con un buen número de parroquias rurales entre ellas encontramos la parroquia Molleturo que está aproximadamente a unos 50 Km, de la cabecera cantonal, y dentro de esta parroquia existen comunidades aún más alejadas del cantón Cuenca pero muy cercanas al cantón Camilo Ponce Enríquez, cantón que a su vez está limitando con la provincia del Oro. En fin son realidades de nuestros cantones que por contar con parroquias rurales muy alejadas, difícilmente cuentan con una participación activa de esta ciudadanía en la toma de decisiones. En estos casos se ha observado que la ciudadanía está presente únicamente en los desfiles o marchas políticas que se organizan a nivel cantonal, para apoyar o protestar a cierto régimen político cuya ciudadanía está dirigida por líderes comunitarios o por representantes de las juntas parroquiales dependiendo de la coyuntura política que se tenga en esos momentos.

Volviendo al tema, cuando se trata de conformar mesas de trabajo y representación ciudadana se cae en un grave ausentismo de la ciudadanía, contando únicamente con el presidente de la junta parroquial y a lo mucho con sus vocales. Se ha manifestado por parte de la ciudadanía, que por la distancia y el tiempo, no es fácil acercarse al gobierno para la toma de decisiones que seguramente repercutirá también en estos sectores del cantón.

**6.2.3 Falta de conocimiento de los ciudadanos.-** Al referirme a este aspecto es necesario manifestar que existe un desconocimiento a veces parcial o lo que es peor un desconocimiento total de la ciudadanía en relación a los que hacen o dejan de hacer las entidades generadoras de procesos de participación democrática. Este desconocimiento es causado por muchos factores, como la desinformación, la tergiversación de la información y el peor factor por el cual la ciudadanía no se enrola en una participación activa para tomar decisiones que beneficien a sus sectores es el analfabetismo, que lamentablemente en nuestro país todavía contamos con ciudadanía analfabeta a pesar de que ciertos gobiernos subnacionales llevan a cabo programas de alfabetización, por ejemplo el Gobierno Provincial del Azuay a tratado de erradicar este mal mediante el programa “Yo si puedo aprender”, el mismo que ha beneficiado a muchos ciudadanos azuayos adultos los mismos que luego de su preparación han tratado de involucrarse en la organización, planificación y estructuración de desarrollo de cada uno de sus sectores.

Si bien es cierto en las asambleas y parlamentos provinciales participativos, se ve un gran número de personas de los sectores rurales, éstas por falta de conocimiento no aportan, no participan, no opinan, y más bien sirven únicamente para legitimar con su presencia las acciones y decisiones de los grandes políticos que están al frente de todo el proceso.

En este sentido creo que para que exista una ciudadanía capaz de generar ideas y plantear propuestas que vayan en beneficio de la sociedad en general, la colectividad se debe organizar y esforzarse por capacitarse mediante talleres o programas de liderazgo que formen ciudadanos capaces de involucrarse en los procesos de participación de base, de concertación y democratización de la gestión, que vayan evolucionando hasta ser capaces

de constituir y consolidar verdaderos parlamentos en los distintos niveles de gobierno.

**6.2.4 Poco interés y credibilidad de la ciudadanía hacia las autoridades.-** En tiempos de elecciones de las distintas autoridades, es muy común escuchar a la ciudadanía que si no fuera obligatorio participar en los procesos electorales, simplemente no lo harían.

Esta situación es consecuencia de la poca credibilidad que tiene la ciudadanía en los personajes políticos que muchas veces son autoridades electas y reelectas por periodos indefinidos; pues existen cantones y provincias que por décadas están gobernados por la misma autoridad. Esta situación ha desencadenado que la mayor parte del pueblo de estas jurisdicciones, se desprenda de la vida política de su pueblo sin tener el más mínimo interés de participar en los parlamentos democráticos porque de antemano ya se sabe cuáles son los planteamientos de su gobernante y prefieren no participar a sentirse impotentes por tratar de cambiar algo que no lo lograrán jamás.

Esta situación conlleva un riesgo para los gobernantes, ya que cuando el poder permanece por mucho tiempo enraizado en una sola persona, y el pueblo no se encuentra satisfecho en sus necesidades, se produce también la reacción de la ciudadanía que cansada de la misma historia de siempre, se enrumba en una participación masiva enfocada únicamente en la destitución del poder de esa autoridad.

**6.2.5 Adversidades políticas.-** Consecuencia de lo antes anotado existe también cantones y provincias que luego de una gran lucha, han logrado cambiar de gobernantes, y seguramente la población exigirá a la nueva autoridad cambios radicales y profundos en la forma de gobernar, más aún

de forma inmediata querrán ver los avances y el progreso plasmado en obras que jamás existieron.

Lamentablemente los procesos de desarrollo y ejecución de obras son lentos y requieren que la institución ejecutora cuente con los recursos económicos para la ejecución de las mismas.

En este panorama la ciudadanía, en especial la adversa a la línea política de la nueva autoridad se encargará de difundir en el resto de la sociedad una mala imagen de su gobernante lo cual seguramente repercutirá en que cuando la autoridad llame a la ciudadanía a participar democráticamente en los procesos de desarrollo, esta no contará con sus gobernados. Consecuentemente las adversidades políticas también constituyen un factor para que no exista una verdadera participación ciudadana.

**6.2.6 Falta de liderazgo de las autoridades principales y de los funcionarios intermedios entre la institución y la sociedad.-** Aunque hay quienes consideran que “administración” y “liderazgo” son sinónimos, debe hacerse una distinción entre ambos términos.

El liderazgo es un aspecto importante de la administración, la capacidad para ejercer un liderazgo efectivo es una de las claves para ser un administrador eficaz.

Los gobernantes deben ejercer todas las funciones que correspondan a su papel, a fin de combinar recursos humanos y materiales en el cumplimiento de objetivos. Deben tener claro que la esencia del liderazgo son los seguidores. En otras palabras lo que hace que una persona sea líder es la disposición de la gente a seguirla. Además la gente tiende a seguir a quienes le ofrecen medios para la satisfacción de sus deseos y necesidades.

En fin, el liderazgo es influencia, esto es, el arte o proceso de influir en las personas para que se esfuercen voluntaria y entusiastamente en el cumplimiento de metas grupales. El líder se coloca en frente a un grupo para facilitar el progreso e inspirarlo a cumplir metas organizacionales.

La falta de liderazgo acarrea una serie de adversidades hacia los gobernantes, quienes en el momento que recibieron el primer desaliento por parte de la sociedad (ya que siempre existirá la oposición) no hacen otra cosa que adoptar posiciones rencorosas y caprichosamente deciden gobernar solos en compañía de pequeños grupos de simpatizantes, mostrándose adversos a todos sus contrarios lo cual se refleja en la falta de atención a sus necesidades, lo que en muchos casos produce graves enfrentamientos entre sociedad y gobierno.

Cuando un gobernante - que no tiene la simpatía de los ciudadanos por falta de liderazgo – trata de abrir espacios para llevar a cabo los procesos democráticos, tiene como resultado un gran ausentismo de los ciudadanos, ya que en la persona del gobernante no ven un líder amigo sino un déspota enemigo y consecuentemente es en estos espacios en donde el gran ausentismo de la gente refleja una baja participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados.

**6.2.7 Falta de recursos y medios necesarios para ejercer la participación ciudadana.-** Solo por citar un ejemplo, el Art. 311 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, indica que: “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. ..”

Los gobiernos autónomos descentralizados sesionarán ordinariamente cada ocho días, previo convocatoria realizada con cuarenta y ocho horas de anticipación, en la que se adjuntará el orden del día y los documentos a tratarse.

En este panorama, si el ejecutivo de un gobierno cantonal convoca a sesión ordinaria para tratar sobre la priorización de una de las dos obras importantes que ha requiere una comunidad que se encuentra a tres horas de distancia de la cabecera cantonal; la misma que no cuenta ni con servicio de internet, ni telefónico y a veces ni con un buen sistema vial, me pregunto, como se llegará a la ciudadanía de este sector para que pueda ejercer su participación en la silla vacía?

Consecuentemente la participación ciudadana dentro de los gobiernos seccionales autónomos, requiere de los recursos necesarios para implementar medios ágiles de comunicación e información para poder ejercer este mecanismo de participación, es decir que al menos en las sedes de las juntas parroquiales, de las organizaciones comunitarias de base, se deben implementar los servicios de internet, servicios de telefonía móvil, para que de esta manera hasta el más alejado pueblo esté pendiente de lo que vaya a tratarse en cada sesión que ejecute el gobierno autónomo descentralizado de su respectiva jurisdicción, y con tiempo poder organizarse para nombrar a un representante a fin de que participe como lo mencionamos en la silla vacía.

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**7.1 CONCLUSIONES.-** En base a las normas constitucionales y legales analizadas, llegamos a la conclusión que nuestro Estado ha adoptado

nuevas características particulares, pues como lo manifestamos al inicio del presente estudio, existen estados con rasgos unitarios, otros con rasgos federales, algunos centralistas, así como también descentralistas, también hay presidenciales y otros parlamentarios.

En nuestro caso, actualmente en la Constitución de la República en su Art. 1 se manifiesta: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de **república** y se gobierna de manera **descentralizada**. (Las negritas son de mi autoría)

Debemos recordar también que cuando se adopta un nuevo modelo de estado, concomitantemente viene ligado a éste un modelo de organización territorial o división político administrativo del territorio, lo cual implica la forma como se estructura el territorio, para distribuir el poder en sus diferentes niveles.

En cuanto a la organización territorial del Estado ecuatoriano, nuestra Constitución en el artículo 242 establece: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.”

En cada uno de estos espacios territoriales actúan gobiernos subnacionales denominados Gobiernos autónomos descentralizados, pues así lo estipula el Art. 238 cuando en su inciso final indica “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”; también se manifiesta que “en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”. Lo cual nos lleva a



manifestar que el Ecuador es un estado unitario, republicano y con rasgos centralistas.

Para cada nivel de gobierno, se ha establecido competencias exclusivas a cada una de las cuales hemos podido analizarlas aunque no profundamente pero si de una manera concreta y concisa.

Dentro de este estudio hemos tocado también un tema muy importante con la descentralización, la cual, hemos dicho que es parte del proceso sociopolítico denominado “Modernización del Estado” que entraña un efectivo traspaso de atribuciones, competencias y recursos en la toma de decisiones. La descentralización de funciones debe acompañarse siempre de una descentralización de recursos físicos, financieros y talentos humanos.

Según la Constitución, la descentralización **es obligatoria y progresiva**, puesto que las competencias exclusivas previstas en la Constitución pueden ser asumidas de manera inmediata por los gobiernos autónomos que acrediten tener capacidad operativa.

La materia de la descentralización según la Carta Magna son las competencias, en cuanto a las competencias de cada nivel de gobierno, existe un nuevo marco legal para del ejercicio de las mismas, en el COOTAD se indica que “las competencias, son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, y la ley ...” (Art. 113)

Creo que una de las competencias de mayor importancia, reconocida para todos los niveles de gobierno, es la Planificación para el desarrollo.

En cuanto a la planificación, la constitución modifica sustancialmente la planificación del estado ecuatoriano; pues en su artículo 279 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Este nuevo concepto pone énfasis en dos principios, por un lado el de la “*descentralización*”, considerando el nuevo modelo de organización autonómica del estado, con la creación de los gobiernos autónomos descentralizados y por otra parte el principio de “*participación ciudadana*”.

El nuevo sistema tiene por mandato constitucional, organizar la planificación para el desarrollo. En términos institucionales está constituido por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de gobierno (regional, provincial, cantonal y parroquial), en consecuencia, el nuevo Consejo Nacional de Planificación es el ente público rector de la planificación, por tanto dicta los lineamientos y la política que orienta al sistema nacional descentralizado de planificación participativa y por mandato expreso debe aprobar el plan nacional de desarrollo presentado por el Presidente de la República al Consejo para su aprobación.

La norma constitucional prevé la creación de los Consejos de Planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales dice, “*estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley*”. Determina como competencia exclusiva del estado central la planificación nacional; la planificación regional estará a cargo de los gobiernos autónomos regionales; la provincial de los gobiernos provinciales; la cantonal de los gobiernos cantonales; y la parroquial de los gobiernos parroquiales. La planificación territorial, en sus diferentes niveles deberá estar articulada entre sí, observando los lineamientos que sobre la materia, dicte el Consejo Nacional de Planificación.

Por último hemos analizado el tema de la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados, manifestando que existe una serie de limitantes para el ejercicio efectivo de la misma.

En consecuencia a manera de **recomendación** y en base a los nuevos lineamientos del ordenamiento territorial y a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, procederé a exponer concreta y sucintamente un plan de desarrollo específicamente cantonal ya que en este nivel de gobierno he prestado mis servicios profesionales y he adquirido una importante experiencia; y, además porque tratar de recomendar acciones que puedan desarrollar los demás niveles de gobierno resultaría un trabajo muy grande y que requiere de otros elementos importante para su desarrollarlo.

## **7.2 PROPUESTA DE UN PROGRAMA ESTRATEGICO DE GESTION A EJECUTAR UN GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL**

El presente documento, contiene un compendio de acciones, funciones y actividades que deberán ser impulsadas por la Municipalidad, en el marco de su gestión estratégica para conseguir el desarrollo armónico, equilibrado e incluyente de los ciudadanos que habitan en su jurisdicción cantonal. Tiene como objetivo identificar y describir en el contexto Institucional, las funciones internas de dirección, organización y ejecución de la gestión municipal y las relaciones con su entorno inmediato; así como ordenar el marco legal que le permita ejecutar el Programa de Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado.

La estructura organizativa que se implementa y se detalla en el presente estudio, está diseñada y orientada para enfrentar los retos que asuma este nivel de gobierno y llevar a cabo de manera exitosa el “PROGRAMA DE GESTIÓN MUNICIPAL” y así cumplir con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de su población, ofrecer nuevas alternativas para elevar su base económica y guiar el crecimiento armónico de sus centros poblados.

Se fundamenta en las competencias y regulaciones que establece la Constitución de la República y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial; descritas en los siguientes documentos:

- Constitución de la República del Ecuador
- Competencias Cantonales art. 264
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General del Programa.**

Sentar las bases de un modelo sostenible de gestión para asegurar el desarrollo integral de un Cantón, que asegure la accesibilidad permanente de la colectividad urbana y de las comunidades rurales pobres a los servicios sociales, a la infraestructura básica sanitaria, a las obras de apoyo a la producción, a las obras de equipamiento en general; y, a otras actividades generadoras de ingresos, contribuyendo así a mejorar sus condiciones de vida.

Para diseñar y medir la sostenibilidad del modelo propuesto, se trabajará en cinco ejes o componentes estratégicos de cometido Institucional, se impulsaran doce programas de acción cantonal y se mencionarán cuarenta y siete proyectos de gestión municipal, para de esta manera verificar los

beneficios buscados desde el punto de vista socioeconómico, institucional, financiero y técnico de un cantón. (En cuanto al número de ejes, programas y proyectos, es variable ya que depende de las necesidades de cada cantón. En este estudio se ha puesto los más generales y básicas).

### **Misión**

Es misión de este Plan, contribuir mediante la acción moderna, eficiente y eficaz del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, a mejorar los estándares de vida de su comunidad urbana, y de su medio rural, reduciendo los niveles de pobreza a través de la accesibilidad cierta de sus habitantes a mejores servicios públicos, a eficientes condiciones de convivencia y seguridad, y a modernizadas acciones municipales que propicien nuevos emprendimientos productivos comunitarios, que aseguren mejores patrones de vida en el cantón.

### **Objetivos Específicos**

Este Plan permitirá la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Modernizar la gestión pública local
- Propender a un Gobierno Municipal más cercano a los ciudadanos del Cantón
- Diseñar e implementar una política estratégica de Promoción y Desarrollo Social
- Realizar un programa participativo de evaluación y reformulación de la política de educación del cantón
- Fortalecimiento de la Política Sanitaria, para garantizar el acceso igualitario a la atención de la salud de la comunidad.
- Creación de una Política pública, de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia
- Efectuar adecuadamente la planificación y uso eficiente del territorio urbano y rural

- Diseñar una política de manejo integral de sus recursos, propendiendo a la sustentabilidad ambiental.
- Propiciar el emprendimiento, y asociatividad productiva
- Fortalecimiento de la identidad cantonal
- Mejorar la calidad de vida de las zonas rurales del cantón
- Estrechar vínculos entre las zonas rurales, y urbanas
- Integrar a la población rural en iniciativas del desarrollo local
- Facilitar el transporte de productos a los centros de consumo, el acceso de la población rural a los servicios públicos y la llegada de insumos a las zonas de producción.

## **CAPÍTULO 1**

### **PROGRAMA ESTRATEGICO DE GESTIÓN MUNICIPAL**

#### **ANTECEDENTES**

La Constitución del 2008, aprobada mediante referéndum ratificatorio, modifica sustancialmente la planificación del Estado ecuatoriano; en su artículo 279 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este nuevo concepto pone énfasis en dos principios, por un lado el de la “*descentralización*”, considerando el nuevo modelo de organización autonómica del estado, con la creación de los gobiernos autónomos descentralizados y por otra parte el principio de “*participación ciudadana*”.

Este nuevo sistema tiene por mandato constitucional, organizar la planificación para el desarrollo. En términos institucionales está constituido por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de gobierno (regional, provincial, cantonal y parroquial), en consecuencia, el nuevo Consejo Nacional de Planificación es el Ente público rector de la

Planificación, por tanto dicta los lineamientos y la política que orienta al sistema nacional descentralizado de planificación participativa y por mandato expreso debe aprobar el plan nacional de desarrollo presentado por el Presidente de la República al Consejo para su aprobación.

La norma constitucional prevé la creación de los Consejos de Planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales dice, *“estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”*. Determina como competencia exclusiva del estado central la planificación nacional; la planificación regional estará a cargo de los gobiernos autónomos regionales; la provincial de los gobiernos provinciales; la cantonal de los gobiernos cantonales; y la parroquial de los gobiernos parroquiales. La planificación territorial, en sus diferentes niveles deberá estar articulada entre sí, observando los lineamientos que sobre la materia, dicte el Consejo Nacional de Planificación.

Para el efecto, La asamblea Nacional durante los últimos seis meses, entre sus actividades impulsó la promulgación de una Ley cuyo objetivo principal es agrupar en un solo cuerpo legal las normas que deben regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, permitiendo simplificar y unificar las distintas leyes que los regularon en razón del anterior orden constitucional, a esta nueva ley, se lo ha llamado *“Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización”*. En ese sentido, el Código incorpora un conjunto de disposiciones que simplifican los procedimientos administrativos, así como la estructura organizacional de los gobiernos.

Cabe señalar, que este código establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura

organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación e integración administrativa, la complementación y la comparabilidad entre los diversos niveles de gobierno.

En consecuencia, La promulgación del **(COOTAD)**, que ha sido aprobado en el Ecuador, constituye la nueva base legal sobre la cual se deberán sustentar las acciones de los gobiernos subnacionales en el país.

Esta nueva lógica de planificación, obliga a los gobiernos autónomos en general, ha propiciar nuevos modelos de gestión que permitan en particular a los gobiernos provinciales y cantonales emprender tareas vinculadas con las competencias que les fueron otorgadas. Es, consecuentemente, un objetivo prioritario del Gobierno del Ecuador, fortalecer y consolidar la descentralización, el desarrollo regional y local, para lo cual se requiere el fortalecimiento de las administraciones municipales; en este marco se busca fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades para que puedan realizar una administración eficiente del territorio cantonal y de los servicios a su población, y operar como agentes activos del desarrollo local.

Las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, asumiendo el mandato constitucional, e inscritos en el marco jurídico vigente y sobre la base de un nuevo paradigma de la planificación nacional, deben determinar la importancia de realizar una evaluación del proceso de planificación institucional disponible, que permita recoger e incorporar las experiencias obtenidas y plasmarlas en una versión moderna del servicio municipal, mediante la concepción de un nuevo Modelo de Gestión Institucional, otorgándole a la Planificación Estratégica, el rol determinante de su accionar en procura de una tarea medible por los resultados obtenidos.



Este nuevo concepto, permitirá a las instancias técnicas y administrativas que manejan la gestión Municipal, contar con una herramienta de gestión, cuyo propósito fundamental es el de facilitar la implementación de un “Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de su cantón” entendido como el documento guía, que permite abordar en forma organizada, los ejes de desarrollo, las líneas estratégicas de acción y los proyectos requeridos por la Municipalidad.

## **INTRODUCCIÓN**

El Plan Estratégico de Gestión Municipal para un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, se lo concibe como un proyecto de futuro para su población, capaz de convertirse en un espacio de acuerdos y movilización de la pluralidad de actores que integran la comunidad y cuyos objetivos intersectoriales apuntan a construir un escenario deseado por el conjunto de los mismos.

Debemos empezar esta tarea por recopilar y sistematizar la información básica para la elaboración de un diagnóstico general del cantón; luego formular el Plan Estratégico, y una vez listo, iniciar la correspondiente fase de implementación.

La recopilación de la información básica la podemos realizar mediante:

**Talleres de inducción:** en los cuales podemos tratar: Aspectos conceptuales de la Planificación Estratégica, y, Conocimiento de las herramientas metodológicas a ser utilizadas en la elaboración del plan.

**Talleres Temáticos:** Sobre los siguientes aspectos: Organizacionales (estructura funcional y percepción del clima laboral actual); y, Estratégicos (definición del mapa de macroprocesos de gestión municipal)

**Talleres de concertación** con los siguientes ejes: Estratégico (proyección cantonal / comunicación pública); Misional (desarrollo social / desarrollo integral del territorio / convivencia y seguridad); De Apoyo (gestión jurídica y administrativa / gestión del talento humano y tecnológica / gestión financiera)

**Talleres de socialización:** Con Funcionarios y Autoridades Municipales.

**Talleres en parroquias:** Mediante sesiones en cada una de estas.

Luego de esta serie de talleres y reuniones de trabajo, se presenta el Informe final, destacando en una matriz los ejes estratégicos, los programas y los proyectos, concebidos de manera participativa y adoptada como guía de gestión de la administración municipal para impulsar el desarrollo sostenido del cantón. Como lo manifesté anteriormente, en forma general y básica he establecido cinco ejes estratégicos, doce programas y cuarenta y siete proyectos de gestión municipal que se podrían desarrollar y ejecutar en un periodo de administración municipal, lo cual puede variar según la magnitud del cantón y sus necesidades:

**Ejes Estratégicos:**

- Municipio moderno: descentralizado y participativo
- Desarrollo social: Incluyente, solidario y oportuno
- Desarrollo físico: armónico y ambientalmente responsable
- Desarrollo Económico: fortalecimiento del comercio, la artesanía, los servicios, y el turismo
- Desarrollo del sector rural: integral, equitativo, y con identidad local

**Programas de gestión Municipal:**

- Descentralización municipal y participación ciudadana
- Modernización de la gestión municipal
- Promoción social centrada en la niñez y la juventud
- Fortalecimiento de la política educativa
- Fortalecimiento de la política de salud local
- Cantón de alta calidad urbana
- Cantón fortalecido con servicios integrales de saneamiento ambiental

- Cantón ecológicamente responsable
- Fortalecimiento del: Comercio, artesanía, y servicios
- Fortalecimiento del turismo local
- Mejoramiento de las condiciones de vida en sus medios rurales
- Fortalecimiento del medio productivo rural

A continuación procederé a exponer una matriz, en la que se hará constar los nombres de los 47 proyectos mencionados y que corresponden, tanto a los ejes estratégicos, como a los programas de gestión, los mismos que constituyen la base para el desarrollo de los servicios que se encuentran enmarcados dentro de las competencias de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

## MATRIZ

EJES ESTRATEGICOS		PROGRAMAS	PROYECTOS	
<b>EJE ESTRATÉGICO No 1</b>  <b>MUNICIPIO MODERNO: DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO</b>	OBJETIVOS	<b>PROGRAMA 1</b>  <b>Descentralización Municipal y participación ciudadana</b>	OBJETIVOS	<b>PROYECTO 1:</b> Nueva estructuración de la Administración Municipal
	1: Modernizar la gestión pública local		1: Promover la Descentralización Municipal, compatible con la moderna estructura de planificación nacional, y de conformidad al nuevo Modelo de Gestión Institucional.  2: Aumentar y mejorar los servicios municipales según las competencias asignadas en el COOTAD  3: Crear nuevos instrumentos de participación comunitaria	<b>PROYECTO 2:</b> Creación de una red de Centros de Fomento y Participación Ciudadana
	2: Disminuir las desigualdades existentes			<b>PROYECTO 3:</b> Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo
				<b>PROYECTO 4:</b> Plan de Ordenamiento y Regulación Urbana
				<b>PROYECTO 5:</b> Creación de Consejos Sectoriales de Participación Ciudadana

	3: Propender a un Gobierno Municipal más cercano a los ciudadanos del Cantón	<b>PROGRAMA 2</b> <b>Modernización de la gestión Municipal</b>	<p>1: Brindar mayor eficacia y eficiencia en la gestión Municipal.</p> <p>2: Ofrecer mayor calidad y cobertura de los Servicios básicos Municipales.</p> <p>3: Promover la creación de las estructuras organizativas de control de la gestión institucional</p> <p>4: Impulsar la organización de la gestión institucional por programas y proyectos</p> <p>5: Fomentar una gestión por objetivos orientada a resultados.</p> <p>6: Promover la calidad total y la satisfacción del habitante cantonal.</p>	<b>PROYECTO 6:</b> Definición del nuevo Modelo de Gestión Institucional
<b>EJES ESTRATEGICOS</b>		<b>PROGRAMAS</b>	<b>PROYECTOS</b>	
<b>EJE ESTRATÉGICO Nº 2</b>  <b>DESARROLLO SOCIAL</b>  <b>INCLUYENTE, SOLIDARIO Y OPORTUNO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PROGRAMA 3</b> <b>Promoción social centrada en la niñez y la juventud</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PROYECTO 7:</b> Elaborar un plan de Gestión Social que permita el desarrollo integral del cantón
	<p>1: Diseñar e implementar una política estratégica de Promoción y Desarrollo Social</p> <p>2: Realizar un programa participativo de evaluación y reformulación de la política de educación del cantón</p> <p>3: Fortalecimiento de la Política Sanitaria, para garantizar el acceso igualitario a la atención de la salud de la comunidad.</p> <p>4: Creación de una Política pública, de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia</p>		<p>1: Rediseñar la política de Promoción Social en función de las nuevas manifestaciones de la problemática social local.</p> <p>2: Brindar respuestas a las necesidades de promoción y asistencia social.</p> <p>3: Conocer mediante un relevamiento de la población del cantón con necesidades básicas insatisfechas, los índices de desarrollo social.</p> <p>4: Reformular la política de la niñez y la juventud basada en la participación activa de este segmento poblacional.</p>	<b>PROYECTO 8:</b> Plan de Promoción y Asistencia Social para la comunidad cantonal
		<b>PROGRAMA 4</b> <b>Fortalecimiento de la política educativa</b>		<b>PROYECTO 9:</b> Implementación de la política social favor de la niñez y la juventud.
			<p>1: Garantizar el acceso igualitario a la educación, entendido como derecho social básico del conjunto poblacional en edad escolar</p> <p>2: Redimensionar el equipamiento educativo como herramienta de desarrollo individual y colectivo del alumnado cantonal</p> <p>3: Impulsar el fortalecimiento del</p>	<b>PROYECTO 10:</b> Implementar la estrategia y la política educativa cantonal
				<b>PROYECTO 11:</b> Mejoramiento y dotación del equipamiento e infraestructura educativa cantonal
				<b>PROYECTO 12:</b> Definición de equipos interdisciplinarios para generar la

			papel de la educación y del educador, desde una estrategia que contemple la capacitación continua y la generación de lazos sociales con la comunidad.	política educativa cantonal
				<b>PROYECTO 13</b> Capacitación comunitaria en la aplicación de la estrategia educativa del cantón
		<b>PROGRAMA 5</b>	<b>1:</b> Garantizar el acceso igualitario a la Atención de la Salud, entendido como derecho social básico del conjunto social.	<b>PROYECTO 14</b> Definición de equipos interdisciplinarios para generar la nueva política de salud pública cantonal.
		<b>Fortalecimiento de la política de salud local</b>	<b>2:</b> Fomentar y coordinar el trabajo en red de todas aquellas instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, involucradas en la problemática de la salud	<b>PROYECTO 15</b> Fortalecimiento de redes interinstitucionales orientadas a la salud pública cantonal.
			<b>3:</b> Abordar de manera efectiva y continua la problemática de la discapacidad,	<b>PROYECTO 16</b> Implementar la estrategia y la política de salud pública cantonal.
			<b>4 :</b> Redimensionar el equipamiento de la salud como herramienta de desarrollo individual y colectivo del ciudadano del cantón.	<b>PROYECTO 17:</b> Capacitación comunitaria en la aplicación de la estrategia de salud pública
				<b>PROYECTO 18</b> Definir , Establecer y manejar la Problemática de la discapacidad en el Cantón
				<b>PROYECTO 19:</b> Mejoramiento y dotación del equipamiento e infraestructura de la salud cantonal

EJES ESTRATEGICOS		PROGRAMAS		PROYECTOS
<b>EJE ESTRATÉGICO Nº 3</b>  <b>DESARROLLO FISICO</b>  <b>Armónico y Ambientalmente Responsable</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PROGRAMA 6</b>  <b>Cantón de alta calidad urbana</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PROYECTO 20:</b> Nueva legislación de ordenamiento territorial y uso del suelo.
	<b>1:</b> Conocimiento detallado del sistema de recursos naturales del cantón como base previa para efectuar adecuadamente la planificación y uso eficiente del territorio urbano y rural		<b>1:</b> Gestionar el desarrollo armónico del Cantón. a través de la implementación del Plan de Desarrollo Local y de Ordenamiento Urbano de la Cabecera Cantonal, que considere como elemento importante el rescate de sus valores patrimoniales	<b>PROYECTO 21:</b> Eliminación de barreras urbanas, arquitectónicas y de transporte. "Ciudad para todos".
	<b>2:</b> Diseñar una política de manejo integral de los recursos	<b>PROGRAMA 7</b> <b>Cantón Fortalecido</b>	<b>2:</b> Diseñar una estrategia de crecimiento urbano de la ciudad	<b>PROYECTO 22:</b> Plan de mejoramiento de la vialidad urbana
			<b>3:</b> Dotación integral de los servicios de infraestructura básica cantonal	<b>PROYECTO 23:</b> Mejoramiento y dotación del equipamiento urbano y espacios públicos
			<b>4:</b> Dotación integral de los servicios de equipamiento urbano y rural cantonal	<b>PROYECTO 24:</b> Planes maestros de agua potable, alcantarillado cantonal

	en condiciones de sustentabilidad ambiental.	<b>con servicios integrales de saneamiento ambiental</b>	<p><b>2:</b> Inclusión de los servicios ambientales en el esquema general de planificación urbana</p> <p><b>3:</b> Definir las bases para la provisión de un «sistema de saneamiento ambiental cantonal ».</p> <p><b>4</b> Definir Proyectos para la concreción de un programa integral de saneamiento ambiental.</p>	<p><b>PROYECTO 25</b> Plan de Mejoramiento y dotación total los servicios de infraestructura básica cantonal.</p>
	<p><b>3:</b> Definir las bases para la institucionalización de un «sistema de Gestión ambiental».</p>			<p><b>PROYECTO 26:</b> Planes maestros de Saneamiento ambiental rural</p>
		<b>PROGRAMA 8</b>  <b>Cantón ecológicamente responsable</b>	<p><b>1</b> Definir Proyectos concretos para la protección del medio ambiente</p> <p><b>2</b> Implantar un proceso de evaluación del impacto ambiental y del control de la contaminación</p> <p><b>3</b> Promover la integración de acciones de organismos vinculados con la cuestión ambiental</p> <p><b>4</b> Establecer criterios para la elaboración y ejecución de programas y proyectos vinculados con la protección del medio ambiente.</p>	<p><b>PROYECTO 27:</b> Plan integral de manejo y procesamiento de los desechos sólidos del cantón.</p>
				<p><b>PROYECTO 28:</b> Elaboración del plan de manejo ambiental del cantón.</p>
<b>EJES ESTRATEGICOS</b>		<b>PROGRAMAS</b>		<b>PROYECTOS</b>
<b>EJE ESTRATEGICO No 4</b>	<b>OJETIVOS</b>	<b>PROGRAMA 9</b> <b>Fortalecimiento del: Comercio, artesanía, y servicios</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<p><b>PROYECTO 30</b> Concientización y sensibilización del sector comercio, artesanía e industria</p>
	<p><b>1:</b> Incorporar cadenas de valor en las actividades productivas</p>		<p><b>1:</b> Desarrollar una estrategia municipal agresiva para el fomento de la artesanía y la agroindustria</p> <p><b>2:</b> Implementar sistemas de beneficios fiscales a fin de promocionar nuevas microempresas</p> <p><b>3:</b> Consolidar y posicionar la denominación de origen "Hecho en ....."</p> <p><b>4:</b> Promover a nivel nacional y regional la ciudad y sus artesanías e industrias</p> <p><b>5:</b> Articular mecanismos de promoción y difusión de las empresas locales</p>	<p><b>PROYECTO 31:</b> Promoción de sistemas asociativos horizontales y verticales</p>
				<p><b>PROYECTO 32:</b> Desarrollo de la marca y denominación de origen "...".</p>
				<p><b>PROYECTO 33:</b> Sistema Municipal de información comercial / de servicios y Artesanías</p>





<b>ESTRATÉGICO Nº 5</b>  <b>DESARROLLO DEL SECTOR RURAL</b>  <b>Integral Equitativo y con Identidad local</b>	<b>2:</b> Estrechar vínculos entre las zonas rurales, y urbanas	<b>PROGRAMA 12</b>  <b>Fortalecimiento del medio productivo rural</b>	<b>1:</b> Promover la diversificación de la actividad económica,  <b>2 :</b> Gestionar el acceso al crédito, a la asistencia técnica, a la comercialización y la asesoría financiera para pequeños y medianos productores  <b>3:</b> Estimular la actividad artesanal y agroindustrial, con el fin de generar una mayor diversidad en la producción, el mejoramiento de los procesos productivos y una mayor fortaleza de sus estructuras comerciales.	<b>PROYECTO 43:</b> Establecer una denominación de origen "Marca ....."
	<b>3:</b> Arraigar la población de las áreas rurales,			<b>PROYECTO 44:</b> Promoción de los sistemas asociativos de Productores locales
	<b>4:</b> Integrar a la población rural en iniciativas del desarrollo local			<b>PROYECTO 45:</b> Estímulo de la actividad artesana
				<b>PROYECTO 46:</b> Promoción de la agroindustria.
				<b>PROYECTO 47:</b> Diversificación de la producción Cantonal

## **PRIMER EJE ESTRATÉGICO**

### **MUNICIPIO MODERNO, DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO**

Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo del cantón, impulsando un nuevo modelo de gestión, sustentado en políticas de descentralización y participación ciudadana. En los últimos años se ha manifestado cada vez más, la importancia de la participación ciudadana, la descentralización y la modernización de la gestión municipal en la promoción del desarrollo local, a través de construir un gobierno local moderno, descentralizado y participativo.

#### **Objetivos:**

Primero: Modernizar la gestión pública local para lograr más eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios municipales.

Segundo: Disminuir las desigualdades existentes entre las localidades del cantón y la ciudad o cabecera cantonal, y entre los barrios periféricos de la cabecera cantonal y los que se localizan en el área central de la ciudad, promoviendo un desarrollo sustentable, capaz de superar los desequilibrios producidos a lo largo de la historia.

Tercero: Propender a un gobierno municipal más cercano a los ciudadanos y más participativo, buscando consensos en la toma de decisiones y mayor control de las políticas municipales.

## **PROGRAMAS**

### **PRIMERO: Programa de Descentralización municipal y participación ciudadana**

#### **Objetivos:**

Primero: Promover la descentralización Municipal compatible con la moderna estructura de la planificación nacional; de conformidad al nuevo Modelo de

Gestión Institucional y a la necesaria reorganización administrativa; fortaleciendo las instancias Municipales para atender las demandas concretas de la población de manera más cercana y participativa.

Segundo: Aumentar y mejorar los servicios municipales según las competencias asignadas por el COOTAD y hacer más ágiles su prestación.

Tercero: Crear nuevos instrumentos de participación comunitaria y mecanismos de transparencia en la administración de los recursos.

Dentro del eje MUNICIPIO MODERNO, DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO, se pueden desarrollar y ejecutar los siguientes **PROYECTOS:**

- 1: Una nueva estructuración de la Administración Municipal (Orgánico funcional)
- 2: Creación de una red de Centros de Fomento y Participación Ciudadana
- 3: Plan de desarrollo local y presupuesto participativo
- 4: Plan de Ordenamiento y Regulación Urbana.
- 5: Creación de Consejos Sectoriales y de Participación Ciudadana.
- 6: Definición del nuevo Modelo de Gestión Institucional.

## **SEGUNDO: Programa de Modernización de la gestión Municipal**

### **Objetivos:**

Primero: Brindar mayor eficacia y eficiencia en la gestión Municipal

Segundo: Ofrecer mayor calidad y cobertura de los servicios básicos municipales.

Tercero: Promover la creación de las estructuras organizativas de control de la gestión.

Cuarto: Impulsar la organización de la gestión institucional por programas y proyectos.

Quinto: Fomentar la gestión por objetivos orientada a resultados.

Sexto: Promover la calidad total y la satisfacción del habitante cantonal.

## **SEGUNDO EJE ESTRATÉGICO**

### **DESARROLLO SOCIAL: INCLUYENTE, SOLIDARIO Y OPORTUNO**

Consolidación del modelo de desarrollo social del cantón, basado en la identidad local, la participación comunitaria y la revalorización de valores incluyentes, solidarios, y oportunos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

#### **Objetivos:**

Primero: Diseñar e implementar una política estratégica de Promoción y Desarrollo Social, que contenga como principio básico la igualdad de acceso a servicios, recursos económicos, materiales e institucionales, en la zona urbana y en las localidades rurales del cantón.

Segundo: Realizar un programa participativo de evaluación y reformulación de la política de educación del cantón, poniendo especial énfasis en:

- El lugar de la institución educativa como espacio de aprendizaje integral y de contención social.
- El desarrollo de sus programas y resultados.
- Las necesidades de formación-capacitación de los educadores.
- La visión de los alumnos como sujetos co-partícipes del proceso de enseñanza-aprendizaje y su relación con los educadores.

Tercero: Fortalecimiento de la Política Sanitaria, para garantizar el acceso igualitario a la atención de la salud de la comunidad.

Cuarto: Creación de una Política pública, de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia.

### **TERCERO: Programa de Promoción social centrada en la niñez y la juventud**

El avance de Políticas Sociales signadas por la Descentralización y Focalización de los llamados “grupos beneficiarios” de planes sociales ha puesto en evidencia la agudización de la fragmentación de los problemas sociales y de las respuestas desde la órbita público estatal.

Las mismas, hasta la actualidad presentan profundas dificultades a la hora de concretar acciones efectivas, continuas y con fuerte legitimidad social dirigidas al tratamiento de los problemas más acuciantes en el contexto social actual: desempleo estructural, hambre y desnutrición, fragmentación y exclusión social.

Si entendemos esta profunda crisis social como la manifestación más clara del incumplimiento de los derechos básicos del conjunto social, la Política Social deberá diseñarse e implementarse desde esta lectura de la realidad y con la voluntad política y participación activa de los estamentos gubernamentales y de todos los sectores de la sociedad civil. En particular, la problemática de la niñez y los sectores juveniles en la actual situación social, debe ser atendida de manera acorde a la complejidad y conflictividad en la que se presentan los problemas sociales.

El cercenamiento del ejercicio de los derechos sociales básicos de amplios sectores sociales, expresado en el profundo agravamiento de las condiciones de vida de la población, son aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de diseñar planes y programas tendientes al desarrollo social y específicamente a la atención integral de niños y adolescentes.

**Objetivos:**

Primero: Rediseñar la política de Promoción Social en función de las nuevas manifestaciones de la problemática social local.

Segundo: Brindar respuestas a las necesidades de promoción y asistencia social,

Tercero: Conocer mediante la sistematización de la información de recursos institucionales, materiales y económicos y de un relevamiento de la población del cantón con necesidades básicas insatisfechas, los índices de desarrollo social local.

Cuarto: Reformular la política de la niñez y adolescencia basada en la participación activa de este sector poblacional; uniéndolos en la gestión, en la toma de decisiones, en la ejecución y en la evaluación de las acciones vinculadas a la promoción comunitaria.

Con la finalidad de construir un PLAN DESARROLLO SOCIAL: INCLUYENTE, SOLIDARIO Y OPORTUNO, ponemos a consideración los siguientes proyectos:

**7:** Elaboración de un plan de Gestión Social que permita el desarrollo integral del Cantón

**8:** Plan de Promoción y Asistencia Social para la ciudadanía del cantón.

**9:** Implementación de la política social a favor de la niñez y la juventud.

#### **CUARTO: Programa de Fortalecimiento de la política educativa**

Ante la necesidad de establecer una reforma al Sistema de Educación Básica en el país, y frente al rol que en este contexto debe desempeñar la Municipalidad de un cantón, se presenta como tarea imperiosa la evaluación del modelo actual de educación en cada Cantón, en términos de la calidad de enseñanza en los distintos niveles de educación del sistema formal, las condiciones institucionales y de infraestructura necesarias para su desenvolvimiento y las condiciones de la actividad laboral de los educadores en cuanto a posibilidades de capacitación y perfeccionamiento docente.

Los aspectos anteriormente mencionados pueden abordarse desde la construcción de una estrategia educativa regional, a fin de que contengan los ejes de gestión y propuestas en el área de educación a ser elaboradas dentro del plan de desarrollo local, en función de fomentar su articulación con los diferentes espacios de socialización y su fusión con los requerimientos de la realidad local.

Resulta necesario analizar el desarrollo de la política educativa actual, a fin de fortalecer el acceso a la educación básica, fomentar los niveles medios y superiores hacia la recuperación de la función de la educación como herramienta social de integración y desarrollo colectivo.

A lo largo del proceso de participación de los actores más involucrados en esta área en el Plan Estratégico, aparece con fuerza la necesidad de abordar determinadas problemáticas emergentes ligadas a la recuperación de valores solidarios y a la función social de la educación y del educador.

**Objetivos:**

Primero: Garantizar el acceso igualitario a la educación, entendido como derecho social básico del conjunto poblacional en edad escolar.

Segundo: Redimensionar el equipamiento educativo como herramienta de desarrollo individual y colectivo del alumnado cantonal

Tercero: Impulsar el fortalecimiento del papel de la educación y del educador, desde una estrategia que contemple la capacitación continua y la generación de lazos sociales con la comunidad.

En el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA, mencionamos los proyectos que se puede desarrollar:

**10:** Implementar la estrategia y la política educativa cantonal.

**11:** Mejoramiento y dotación del equipamiento e infraestructura educativa cantonal.

**12:** Definición de equipos interdisciplinarios para generar la nueva política educativa cantonal.

**13:** Capacitación comunitaria en la aplicación de la estrategia educativa del cantón.

#### **QUINTO: Programa de Fortalecimiento de la Política de Salud Local**

Para pensar en salud y sus políticas, es necesario considerar que la tendencia general en relación a la oferta en salud en nuestro país, ha sido privilegiar las prácticas especializadas, dirigidas a un sector minoritario de la población, generando sobredemanda en el consumo de medicamentos y tecnología costosa, muchas veces innecesaria. Esta política se ha ido profundizando en detrimento de una concepción estratégica de Atención Primaria que se centre en la comprensión de los problemas de salud-enfermedad- atención, ligado a los procesos sociales y necesidades reales de la población.

El papel del Gobierno local es decisivo e indelegable en el diagnóstico de las condiciones de salud de su población y en la evaluación de políticas sanitarias. Desde una concepción de salud entendida como proceso histórico atravesado por un entramado de condicionantes sociales, políticas, económicas y culturales, el área de salud debe garantizar una oferta sanitaria permanente y al mismo tiempo, propiciar un acceso real y sostenido de cada habitante a los servicios sanitarios.

Para el DESARROLLO ESTRATÉGICO DEL ÁREA DE SALUD, se plantea los siguientes objetivos y proyectos:



## Objetivos

Primero: Garantizar el acceso igualitario a la atención de la salud, entendido como derecho social básico del conjunto poblacional de un cantón.

Segundo: Fomentar y coordinar el trabajo en red de todas aquellas instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, involucradas en el tema de la salud.

Tercero: Abordar de manera efectiva y continua la problemática de la discapacidad, a través de programas y acciones tendientes a reformular el sistema de redes institucionales que articulan la atención individual, grupal-familiar y comunitaria.

Cuarto: Redimensionar el equipamiento de la salud, como herramienta de desarrollo individual y colectivo del ciudadano de un cantón.

Los Proyectos que se implementarían en el área de la salud son:

**14:** Definición de equipos interdisciplinarios para generar la nueva política de salud pública cantonal.

**15:** Fortalecimiento de redes interinstitucionales orientadas a la salud.

**16:** Implementar la estrategia y la política de salud pública cantonal

**17:** Capacitación comunitaria en la aplicación de la estrategia de salud pública.

**18:** Definir, establecer y manejar la problemática de la discapacidad en el cantón.

**19:** Mejoramiento y dotación del equipamiento e infraestructura de la salud cantonal.

## **TERCER EJE ESTRATÉGICO**

### **DESARROLLO FÍSICO DEL CANTÓN:**

#### **ARMÓNICO, Y AMBIENTALMENTE RESPONSABLE.**

El presente eje persigue, planificar el desarrollo territorial de un cantón, propiciando que sea ambientalmente sustentable de alta calidad urbana, y territorialmente integrado, a partir de la concertación de todos los sectores de la comunidad.

Dentro de este eje tenemos los siguientes objetivos:

#### **Objetivos:**

Primero: Conocimiento detallado del sistema de recursos naturales del cantón como base previa para efectuar adecuadamente la planificación y uso eficiente del territorio urbano y rural.

Segundo: Diseñar una política de manejo integral de los recursos en condiciones de sustentabilidad ambiental

Tercero: Definir las bases para la institucionalización de un “Sistema de Gestión Ambiental”.

#### **SEXTO: Programa de desarrollo de un Cantón de alta calidad urbana**

Se plantea abordar integralmente el ordenamiento urbano/ambiental del cantón, a través de un Plan de ordenamiento urbano y territorial, dinámico y flexible, que propicie la revitalización de la calidad urbana, el mejoramiento de las condiciones ambientales, y fundamentalmente el rescate patrimonial del cantón.

En ese marco, la reordenación urbana, la regeneración patrimonial y la protección del medio ambiente de la ciudad se constituyen en temas claves para promover su desarrollo sustentable. Es decir, un desarrollo que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de

las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Como objetivos tenemos:

**Objetivos:**

Primero: Gestionar el desarrollo armónico de un cantón, a través de la implementación del Plan de Desarrollo Local y de Ordenamiento Urbano de la cabecera cantonal que considere como elemento importante el rescate de sus valores patrimoniales.

Segundo: Diseñar una estrategia de crecimiento urbano de la ciudad cabecera cantonal.

Tercero: Dotación integral de los servicios de infraestructura básica Cantonal.

Cuarto: Dotación integral de los servicios de equipamiento urbano y rural.

En el presente eje podemos mencionar los siguientes proyectos:

**20:** Nueva legislación de ordenamiento territorial y uso de suelo del cantón.

**21:** Eliminación de barreras urbanas, arquitectónicas y de transporte.

**22:** Plan de mejoramiento de la vialidad urbana: redefinición de las condiciones actuales de la vialidad urbana, tanto en temas relacionados a la geometría vial, como a los referidos al estado físico de bordillos, aceras y calzadas.

**23:** Mejoramiento y dotación del equipamiento urbano y espacios públicos: Podemos elaborar un plan para revitalizar los sectores periurbanos de la ciudad -cabecera cantonales - integrándolos al casco urbano como áreas orgánicamente unitarias y equipadas, con fuertes rasgos de identidad y pautas esenciales de cultura social.

**SEPTIMO: Programa de desarrollo de un Cantón fortalecido con servicios integrales de saneamiento ambiental**

La problemática del saneamiento ambiental, constituye un objetivo primordial de los gobiernos autónomos descentralizados; para el efecto el gobierno central se encuentra desarrollando programas y proyectos para la dotación de estos servicios, es recomendable establecer un plan estratégico general que permita incorporar proyectos de saneamiento básico dentro de un cantón y establecer la línea de base a partir de la cual se deberá definir las metas y alcances de los diferentes servicios en el ámbito urbano y rural, considerando especialmente en este último la dispersión poblacional a fin de implementar proyectos de letrización comunitaria y solucionar el actual déficit de este servicio. Los objetivos son:

**Objetivos:**

Primero: Promover los servicios de saneamiento ambiental sustentable del cantón y su cabecera cantonal.

Segundo: Inclusión de los servicios ambientales en el esquema general de planificación urbana y territorial

Territorial: Definir las bases para la provisión de un “sistema de saneamiento ambiental cantonal”.

Cuarto: Definir proyectos para la concreción de un programa integral de saneamiento ambiental.

Entre los **proyectos** a ser desarrollados en este eje tenemos:

**24:** Planes maestros de agua potable, y alcantarillado cantonal.

**25:** Plan de mejoramiento y dotación total de los servicios de infraestructura básica cantonal: a partir de la correspondiente línea de base de cada uno de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con los que cuenta la ciudad, y las parroquias del Cantón, establecer las metas

cuantitativas, cualitativas y temporales de estos servicios, para definir el plan maestro plurianual de ejecución de dichos servicios.

**26:** Planes maestros de saneamiento ambiental rural: a partir de un análisis de la dispersión de los asentamientos poblacionales y de la factibilidad de la dotación de sistemas de alcantarillado sanitario y/o programas comunitarios de servicios de letrización.

**27:** Plan integral de manejo y procesamiento de los desechos sólidos del cantón.

### **OCTAVO: Programa de desarrollo de un Cantón ecológicamente responsable.**

Para efectuar adecuadamente la planificación y uso eficiente del territorio y sus recursos, se debe tener en consideración las características ecológicas del sistema, aún cuando se halle ya intervenido por actividad antrópica. Es importante el conocimiento detallado de los recursos naturales, con el objeto de evitar su uso inadecuado.

Por otra parte el ordenamiento y planificación del territorio debe desarrollarse a través de instrumentos de gestión consensuada con los pobladores y atendiendo a los requerimientos expresados durante los talleres barriales y temáticos. Los temas netamente ambientales y ecológicos deben incluirse en el esquema general de planificación urbana a fin de establecer el correspondiente cumplimiento de las normativas ambientales vigentes. Entre los objetivos tenemos:

#### **Objetivos:**

Primero: Definir proyectos concretos para la protección del medio ambiente.

Segundo: Implantar un proceso de evaluación del impacto ambiental y del control de la contaminación.

Tercero: Promover la integración de acciones de organismos vinculados con la cuestión ambiental.

Cuarto: Establecer criterios para la elaboración y ejecución de programas y proyectos vinculados con la protección del medio ambiente.

Para cumplir con estos objetivos, señalamos los siguientes **proyectos**:

**28:** Elaboración del plan de manejo ambiental del cantón.

**29:** Plan de Reforestación Urbana.

## **CUARTO EJE ESTRATÉGICO**

### **DESARROLLO DEL COMERCIO, SERVICIOS, INDUSTRIA Y TURISMO**

Incorporar cadenas de valor en las actividades de comercio, artesanía, servicios, y turismo y articular la trilogía: “conocimiento-servicio-innovación”, en el marco de una estrategia que propicie el emprendimiento, la asociatividad, la especialización, la generación de actividades productivas y el fomento del turismo, a partir del fortalecimiento de la identidad local. Aquí nos planteamos los objetivos siguientes:

#### **Objetivos:**

Primero: Incorporar cadenas de valor en las actividades productivas.

Segundo: Propiciar el emprendimiento y la asociatividad productiva en el cantón

Tercero: Fortalecimiento de la identidad local.

#### **NOVENO: Programa de Fortalecimiento del Comercio, Artesanía y Servicios.**

Cada cantón se encuentra plenamente identificado por su cultura, por sus tradiciones, así como también por sus productos naturales y artesanales, su comercialización e inclusive por los servicios que brinda como el turismo.

Existe cantones con alto nivel artesanal, otros netamente agrícolas, industriales y otros por su ubicación geográfica se ha convertido en zonas estratégicas de comercio. Dependiendo de las características de cada cantón non podríamos plantear los siguientes objetivos:

**Objetivos:**

Primero: Desarrollar una estrategia municipal agresiva para el fomento de la artesanía.

Segundo: Desarrollar una estrategia municipal agresiva para el fomento de la agroindustria con fuerte impulso de las siguientes ventajas competitivas: liderazgo en costos de insumos, diversificación productiva e integración vertical y horizontal.

Tercero: Implementar sistemas de beneficios fiscales a fin de promocionar la creación de nuevas empresas, la innovación, la actualización tecnológica, etc.

Cuarto: Consolidar y posicionar la denominación de origen “Hecho en ....” estableciendo pautas de producción, de diferenciación e identificación de los productos locales.

Quinto: Promover a nivel nacional y regional, la ciudad y sus artesanías e industrias.

Sexto: Articular mecanismos de promoción y difusión de las empresas locales buscando ampliar mercados.

Al tratar de cumplir estos objetivos, planteamos los siguientes **proyectos:**

**30:** Concientización y sensibilización del sector comercio, artesanía e industria, impulsando la productividad, eficiencia y competitividad de cadenas intersectoriales, apoyándose en el desarrollo de la tecnología y la capacitación gerencial con énfasis en la pequeña y mediana empresa.

**31:** Promoción de sistemas asociativos horizontales y verticales: Estimular y apoyar la asociación e integración de micro y medianas empresas para favorecer la especialización y la diversificación productiva en vistas de una mejor inserción en el mercado interno y externo.

**32:** Desarrollo de la marca y denominación de origen “Hecho en ....” Formular políticas de fomento y promoción del uso de los recursos locales, en coordinación con los organismos del ámbito estatal y con las organizaciones sociales. A fin de impulsar la producción bajo fuerte incidencia de la identidad cantonal.

**33:** Sistema Municipal de información Comercial, de servicios y artesanías. Fomentar el desarrollo de una red de información comercial, tecnológica y de gestión a fin de incrementar las posibilidades de desarrollo individual y fortalecer la capacidad de aprendizaje colectivo y de cooperación.

#### **DECIMO: Programa de Fortalecimiento del Turismo Cantonal.**

Como sabemos casi todos los cantones de nuestro país cuentan con sitios y lugares turísticos que han atraído tanto a nacionales y extranjeros. El sector turístico se ha convertido en uno de los potenciales tanto económicos y culturales de nuestros cantones, por lo que las autoridades locales deben poner énfasis en su desarrollo, fomento y difusión. Como objetivos tenemos:

##### **Objetivos:**

Primero: Impulsar una política turística de base sustentable.

Segundo: Poner en valor las condiciones del medio físico-natural y los recursos turísticos existentes.

Tercero: Redefinir la estrategia educativa municipal en sus distintos niveles, incorporando al turismo, desde un enfoque de formación integral, para construir conciencia turística para el desarrollo de nuevas capacidades de gestión –a largo plazo- de la actividad.

Cuarto: Propiciar la oferta del turismo no tradicional.



Quinto: Desarrollar un programa municipal de mejoramiento del patrimonio cultural y urbano.

Sexto: Capitalizar los eventos populares que se desarrollan en el cantón para que integren los atractivos turísticos del mismo.

Séptimo: Creación de la Unidad Municipal de Turismo con fuerte participación de los actores turísticos locales

Octavo: Propiciar los emprendimientos privados que respeten las características de la identidad local.

Noveno: Promover la creación de una Asociación cantonal de Empresarios Turísticos a fin de unificar la estrategia de prestación de servicios.

Decimo: Fortalecer la conciencia turística de los actores locales.

Como **proyectos** podemos anotar:

**34:** Plan de Desarrollo Turístico sustentable del Cantón.

**35:** Plan de regeneración Urbana del área central de la ciudad “cabecera cantonal”. **36:** Plan de manejo y recuperación patrimonial del cantón.

**37:** Desarrollar los recursos turísticos no tradicionales.

**38:** Sistemas de información cantonal de servicios turísticos.

**39:** Creación de un Centro de Apoyo al empresario turístico local, público y privado.

**40:** Calendario Turístico anual monitoreado:

## **QUINTO EJE ESTRATÉGICO**

### **DESARROLLO DEL SECTOR RURAL**

Coordinar con cada Gobierno Provincial el mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos para el desarrollo del sector agropecuario: mantenimiento de caminos vecinales, seguridad rural: -en el marco de una estrategia que propicie el fortalecimiento de la actividad agrícola, el estímulo de la actividad ganadera, la promoción de la agroindustria, el fomento del

asociación y la diversificación productiva- sobre la base de una política que fomente el desarrollo rural, el mejoramiento de la calidad de vida y el cuidado del medio ambiente.

**Objetivos:**

Primero: Mejorar la calidad de vida de las zonas rurales del cantón, diversificando las rentas, desarrollando nuevas actividades y consolidando y racionalizando las ya existentes.

Segundo: Estrechar vínculos entre las zonas rurales y las urbanas, contribuyendo de esta forma al intercambio tecnológico y al desarrollo socialmente sostenible de las zonas rurales.

Tercero: Arraigar la población de las áreas rurales, mediante fórmulas innovadoras de desarrollo, que permitan la conservación de un entorno de alto valor natural.

Cuarto: Integrar a la población rural en la programación y puesta en marcha de iniciativas de desarrollo local en sus respectivas comunidades, haciéndolas protagonistas de los cambios planificados.

**DECIMO PRIMERO: Programa de Mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural**

Se trata de una prioridad que ha de servir principalmente de apoyo al resto de la estrategia planteada, por lo que no basta con concretar actuaciones en materia de infraestructuras, que actúan en un eslabón del sistema productivo, sino que es preciso contemplar la globalidad, abarcando desde los sistemas de producción a los de comercialización. Es decir el mejoramiento de las infraestructuras no es sino un mero instrumento para conseguir los objetivos del resto de la estrategia. Hay que distinguir dos grandes bloques de actuación: el desarrollo de las infraestructuras rurales

más vinculadas al desarrollo agrario, y el desarrollo de otras infraestructuras básicas de apoyo.

Dentro del primer ámbito se encuentran el desarrollo y mejoramiento de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de producciones alternativas con un fuerte apoyo a la diversificación productiva tradicional.

En un segundo bloque estaría el mejoramiento de las redes de infraestructura de caminos vecinales y rurales, riego, y servicios (agua potable, alcantarillado, equipamiento educativo, subcentros de salud y farmacias comunitarias, electrificación, telefonía rural e internet).

Propiciar el mejoramiento de aquellas cuestiones que tienen directa incidencia sobre las condiciones de vida en el medio rural, garantizando el mejoramiento de la producción, contribuirá a aumentar la calidad de vida de la población rural lo que implicará no sólo una detención de los índices de emigración rural, sino que fomentará el arraigo local.

#### **Proyectos:**

**41:** Mejoramiento de la infraestructura Rural Local.

**42:** Impulsar y coordinar el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad al ámbito rural.

#### **DECIMO SEGUNDO: Programa de Fortalecimiento del medio productivo rural.**

El sector agrícola es el productor básico de alimentos e insumos para el consumo local y su excedente para la exportación regional, provincial o nacional. Con el propósito de obtener un mejor desempeño de este sector es

necesario el acceso al crédito, la asistencia técnica, la comercialización y la asesoría técnica y financiera a pequeños y medianos productores.

El crédito es uno de los principales instrumentos para el desarrollo de todo este proceso y de la actividad. Pero para que el crédito sea efectivo es necesario que esté acompañado de políticas económicas, impositivas y financieras apropiadas.

La diversificación económica y la dinamización de las zonas rurales, deben ser prioridades contempladas desde una perspectiva integral, dado un conjunto de proyectos y actuaciones que inciden en la totalidad de la actividad desarrolladas en las zonas rurales, promoviendo la diversificación de la actividad económica, el mejoramiento de los servicios de asistencia, el fomento de las actividades turísticas y artesanales relacionadas con la actividad agropecuaria.

También incluye esta prioridad la llamada dinamización del medio rural, donde se intentan potenciar las relaciones urbano-rurales. En el que se debe potenciar la asociación comunitaria.

Es necesario desarrollar un programa de apoyo y estímulo a la actividad agroindustrial, con el fin de generar una mayor diversidad en las producciones, un mejoramiento de los procesos productivos y una mayor fortaleza de sus estructuras comerciales y de valor agregado.

Existe en el ámbito de cada cantón una apreciable gama de productos de calidad, pero cada municipio deberá promover este tipo de producciones a través de un distintivo de calidad, ya sea una denominación de origen o una marca determinada pero que esté legalmente reglamentada con estándares de calidad, de manera que la misma pueda identificar esos productos

artesanales que salen del cantón, lo que facilitará su comercialización en otros puntos de la provincia y del país.

### **Objetivos:**

Primero: Promover la diversificación de la actividad económica.

Segundo: Gestionar el acceso al crédito, a la asistencia técnica, a la comercialización y a la asesoría financiera para pequeños y medianos productores.

Tercero: Estimular la actividad artesanal, y agroindustrial, con el fin de generar una mayor diversidad en la producción, el mejoramiento de los procesos productivos y una mayor fortaleza de sus estructuras comerciales.

Para la ejecución de los proyectos de este programa y de conformidad a las competencias asignadas en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización vigente en el país, será necesario que las autoridades Municipales mediante convenios de cogestión con los Gobiernos Provinciales, establezcan los niveles de participación institucional y resuelvan el manejo específico del sector.

### **Proyectos:**

**43:** Establecer una denominación de origen: "Marca de cada cantón"

**44:** Promoción de los sistemas asociativos de productores locales.

**45:** Estímulo de la actividad artesanal.

**46:** Promoción de la agroindustria.

**47:** Diversificación de la producción cantonal.

Debemos tener presente que los proyectos enunciados, deberán iniciarse, con la formulación de los respectivos términos de referencia, documento a ser considerado como guía del proceso de ejecución de los estudios

correspondientes. Estos podrían ser ejecutados ya sea por los propios técnicos de la institución o mediante procesos de consultoría, para ello se recomienda establecer la respectiva programación, la que deberá contener criterios de priorización, y elegibilidad según la disponibilidad financiera institucional.

## ***Bibliografía***

Carpio Benalcázar Patricio – Estado de la Descentralización en el Ecuador – Ecuador Dialoga – FLASCO – Febrero del 2007.

Cabanellas de las Cuevas Guillermo - Diccionario Jurídico Elemental — Editorial Heliasta – Edición 1998

Frank Jonas – Competencias, ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador - 2001

García de Enterría Eduardo – Estudios sobre autonomías territoriales – Editorial Civitas S.A. – Madrid España 1985.

Gobierno Provincial del Azuay – Plan Participativo de desarrollo del Azuay – 2005-2015 - Cuenca Ecuador 2005

Gobierno Provincial del Azuay – Una nueva forma de hacer gobierno, Sistematización de la gestión alternativa del Gobierno Provincial. Cuenca Ecuador 2008

Guerrero Ríos Fernando – “Gobiernos seccionales y descentralización” – 2002

Junta Parroquial de Zhidmad – Plan Estratégico de Zhidmad 2007 – 2012 - Gualaceo, Azuay – 2007.

Pérez Camacho Efraín – “La descentralización y la Autonomías”

Verdesoto Custode Luis. Obra: ¿Quién hace qué en el territorio? Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

**LEYES:**

Constitución de la República del Ecuador de 1998.

Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización 2010

Ley Orgánica de Régimen Municipal, codificación 2005